

JURIS EUROPENSIS SCIENTIA



науковий журнал

Випуск 1/2024



Видавничий дім
«Гельветика»
2024

Журнал містить наукові статті з актуальних проблем теорії та історії держави і права, філософії права; конституційного та муніципального права; адміністративного, фінансового, податкового права; цивільного та господарського права і процесу; трудового права, права соціального забезпечення; аграрного, земельного, екологічного, природоресурсного права; кримінального права, кримінології, кримінально-виконавчого права; кримінального процесу, криміналістики, оперативно-розшукової діяльності; міжнародного права.

Для наукових та науково-педагогічних працівників, докторантів, аспірантів, здобувачів, практичних працівників, студентів, курсантів та всіх зацікавлених осіб.

Головний редактор:

Латковська Тамара Анатоліївна, доктор юридичних наук, професор, завідувачка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», Чернівці, Україна, orcid.org/0000-0003-3159-5994

Редакційна колегія:

Біла-Тіунова Любов Романівна, доктор юридичних наук, професор, завідувачка кафедри адміністративного і фінансового права, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0001-7886-793X

Гнатівська Альона Льодусівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права, Чернівецький юридичний інститут Національного університету «Одеська юридична академія», Чернівці, Україна, orcid.org/0000-0001-7171-3209

Дудченко Валентина Віталіївна, доктор юридичних наук, професор кафедри загально теоретичної юриспруденції, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0003-0915-6530

Давидова Ірина Віталіївна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного права, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0001-5622-671X; Researcher ID AAG-9051-2019

Колодін Денис Олексійович, кандидат юридичних наук, доцент, декан факультету цивільної та господарської юстиції, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0001-6368-0849

Глиняна Катерина Михайлівна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0002-1778-1021; ResearcherID AАН-4546-2019

Латковський Павло Павлович, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0002-2406-766X

Манжосова Олена Вікторівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного та господарського права, Чернівецький юридичний інститут Національного університету «Одеська юридична академія», Чернівці, Україна, orcid.org/0000-0002-8873-4783

Марущак Анна Валеріївна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0003-2337-0402 – відповідальний секретар

Сідак Микола Васильович, доктор юридичних наук, професор, Вища школа економіки та менеджменту публічної справи в м. Братислава (Словаччина), orcid.org/0000-0002-4895-8037

Чанишева Галія Інсафівна, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0003-1852-8068

Mirica Stefania-Cristina, доктор філософії, Університет «Dunarea de Jos», м. Галац, Румунія, SCOPUS ID 56968006800

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 18.03.2024 р. (протокол № 6)

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)
Офіційний сайт видання: www.jes.nuoua.od.ua

На підставі Наказу Міністерства освіти та науки України № 1188 від 24.09.2020 р. (додаток 4) журнал "Juris Europensis Scientia" включено до Переліку наукових фахових видань України категорії «Б» у галузі юридичних наук (081 «Право»). До 1 липня 2020 р. журнал виходив під назвою «Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 342.26:341.213.4:341.218.4

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.1>**В. М. Мельник**

кандидат політичних наук, юрист,
лауреат премії імені Миколи Лукаша за переклади з латини,
асистент кафедри політології філософського факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
orcid.org/0000-0001-5640-0351

КОНСТИТУЮВАННЯ СХІДНОЇ І ЗАХІДНОЇ ЧАСТИН РИМСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В 364 РОЦІ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДСТАВИ ТА НАСЛІДКИ ІМПЕРАТОРСЬКОГО ДУУМВІРАТУ ВАЛЕНТИНІАНА І ВАЛЕНТА

Стаття присвячена історико-юридичним аспектам формування Східної частини Римської імперії та Західної частини Римської імперії у перші тижні після обрання Валентиніана I імператором (364 рік). Отримавши владні повноваження, Валентиніан вжив заходів, щоб аналогічний титул імператора здобув також його рідний брат Валент. Обидва були уродженцями Паннонії та репрезентували політичну партію паннонійців. У 363 р. брати підтримували Іовіана під час імператорських виборів. Крім того, вони вважалися запеклими прихильниками відновлення курсу на християнізацію держави. 28 березня 364 року Валентиніан очолив засідання Константинопольського Сенату, під час роботи якого було прийнято рішення відновити публічно-правову практику часів Діоклетіана. Повного повороту до тетрархії не сталося, але сенатори вочевидь легалізували систему імператорського дуумвірату. Коріння подібної практики спільного правління двох імператорів потрібно шукати ще в республіканському консулаті. Однак, як і у випадку з імператорськими повноваженнями часів Діоклетіана, після 364 року два імператори набули територіальних повноважень. Валентиніан I повинен був очолити сукупність західних провінцій, а Валент II став правителем східних провінцій. Тим не менше, обидва імператори залишалися законними очільниками всієї Римської імперії. Їхня територіальна локалізація не має вводити в оману, оскільки зумовлювалася потребою швидко реагувати на військові загрози прикордонним провінціям. У межах даного дослідження, аналізуються різноманітні юридичні та ідеологічні підстави нової адміністративної реформи. Особлива увага приділяється зіставленню подій 364 року з нормативними актами Діоклетіана (286 і 293 рр.) та майбутнім адміністративним Едиктом Феодосія I Великого (395 р.). Пояснюється реальне історичне значення сепаратистських рухів у кордонах Римської імперії. Критикується теза про «поділ» Римської імперії на «дві держави». Як і в 364 р., так і в 395 р., жодного подібного «поділу» де-юре не відбулося. Відповідно, наука історії права повинна підходити з позицій історичної неперервності стосовно розвитку державності Римської імперії в IV-VI століттях.

Ключові слова: імператорські повноваження, правова суб'єктність держави, Східна частина Римської імперії, Західна частина Римської імперії, дуумвірат.

Melnyk V. M. THE CREATION OF THE EASTERN AND WESTERN "PARTS" OF THE ROMAN EMPIRE IN 364 AD: THEORETICAL BASIS AND CONSEQUENCES OF VALENTINIAN AND VALENS IMPERIAL DIARCHY

The article is devoted to the historical and legal aspects of the formation of the Eastern part of the Roman Empire (Imperium Romanum Pars Orientale) and the Western part of the Roman Empire (Imperium Romanum Pars Occidentale) in the first weeks after the election of Valentinian I as emperor (364 AD). Having received the authority, Valentinian took measures so that his brother Valens also obtained a similar title of emperor. Both were natives of Pannonia and represented the Pannonian political party. In 363 AD, the brothers supported Jovian during the imperial election process. They were also considered staunch supporters of resuming the Christianization of the state. On March 28, 364 AD, Valentinian presided over a meeting of the Constantinople Senate, during which a decision was made to restore the public legal practice of Diocletian's time. A complete turn to the Tetrarchy didn't happen, but the senators legalized the system of the imperial Duumvirate. The roots of this practice of the joint rule of two emperors must be sought in the republican consulate. However, as with the imperial powers of Diocletian's time, after 364 AD, two emperors acquired territorial powers. Valentinian I was supposed to lead the totality of the western provinces, and Valens II became the ruler of all eastern provinces. Nevertheless, both emperors remained the legitimate heads of the entire Roman Empire. Their territorial localization should not be misleading, as it was determined by the need to quickly respond to military threats to the border provinces. Within the scope of this study, various legal and ideological bases of the new 364 AD administrative reform are analyzed. Special attention is paid to comparing the events of 364 AD with the normative acts of Diocletian (286 and 293 AD) and the future administrative Edict of Theodosius I the Great (395 AD). The real historical significance of separatist movements within the borders of the Roman Empire is explained. The thesis about the "division" of the Roman Empire into "two states" is criticized. A similar de jure

“division” never took place. Accordingly, the science of the history of law should be approached from the standpoint of the historical continuity of the statehood of the Roman Empire in the 4th and 5th centuries.

Key words: imperial powers, the legal personality of the state, the Eastern Part of the Roman Empire, the Western Part of the Roman Empire, diarchy (duumvirate).

Вступ. Одним із проблемних питань юридичної історії Римської імперії залишається так званий «поділ» на «Східну» та «Західну» частини [1, с. 3-11]. Переважна більшість дослідників відносять цю диференціацію до Едикту Феодосія I в 395 році [2; 3; 4]. Окремі історики справедливо звертають увагу на нормативно-правові акти Валентиніана та Валента, схвалені Сенатом в 364 році [5]. Зрештою, хоча «Схід» і «Захід» справді постали на адміністративній мапі, але Римська імперія залишалася єдиною державою не лише в період 364-395 рр., але і після 395-го року [1, с. 6]. Для пояснення тези необхідно з'ясувати форми, підстави та наслідки правотворчості імператорів Валентиніана та Валента.

Валентиніан народився бл. 321 р. в Ауреліас Кібалі (нинішні хорватські Вінковці) [5, р. 88]. Його батько Граціан Старший [6, Амн. Марс. XXX.7.2] отримав посаду коміта Британії, борючись проти племен піктів, захищаючи Адріанів вал. Сам Валентиніан пройшов військово-навчання під час громадянських війн у західних провінціях, служив Констанцію II Аріану (337-361), а в 359-362 рр. став одним із воєначальників Римської Месопотамії [5, р. 56].

Затятий адепт ортодоксального (нікейського) християнства, Валентиніан, був висланий імператором Юліаном Відступником із розташування експедиційної армії. Аж до перського походу Юліана 363 р., Валентиніан перебував із цивільними дорученнями в єгипетських Фівах (теперішнє місто Луксор). Тільки після обрання Іовіана 27 червня 363 р., Валентиніан поновив свій генеральський статус і був призначений одним із командувачів польової армії Заходу [7, Philostorgius, VIII.3]. Особиста присутність Валентиніана в обозі армії, дозволила паннонійцю здобути переважну підтримку на нових виборах імператора в малоазійській Нікеї [6, Амн. Марс. XXVI.2.3]. Як наслідок, офіційне затвердження від Римського Сенату Константинополя Валентиніан I (364-375) отримав у середині березня 364 р.

Проголошення імператорського дуумвірату в 364 році. 28 березня 364 р., на розширеній нараді в Константинополі, де були присутні сенатори та військові сподвижники Іовіана, Валентиніан I офіційно проголосив відновлення інституту «співправління» [2, р. 81]. При цьому Валентиніан посилався на законодавство Діоклетіана з питань функціонування тетрархії [8].

Де-юре, «стара нова» реформа Валентиніана виглядала як часткове повернення до тетрархіального режиму [9]. Маю на увазі саме «часткове повернення», оскільки співправителями ставали

лише августи (щоправда, в тому обсязі повноважень, котрий був передбачений законодавством часів Діоклетіана). Оновлений режим августівського співправління цього разу не тягнув за собою реставрацію інституту цезарів-імператорів (молодших співправителів). Подолавши відкритий опір германського воєначальника Дагалайфа, Валентиніан запропонував Константинопольському Сенату обрати паралельним августом-імператором власного рідного брата – на сім років молодшого Валента (364-378) [10, р. 21].

Того ж дня сенаторське засідання в палаці Ебдомон у Константинополі офіційно розділило територіальні повноваження новообраних імператорів-домінусів [11, рр. 847-848]. Валентиніан I отримував від Сенату «сукупність провінцій Захід» із центром у Медіолані (відповідний статус «імперської ставки Заходу» місту надав ще Іовіан) [11, р. 849]. Валент II, натомість, зобов'язувався правити «сукупністю провінцій Схід». Його ставка залишалася в Новому Римі (Константинополі), що зберіг статус головної столиці Римської імперії [12, р. 22].

Після сенатського голосування, Валентиніан I і Валент II здійснили публічну прогулянку Константинополем. Далі співправителі-августи відвідали сусідній Адріанополь, задекларувавши прихильність християнським політичним ідеалам Іовіана [3, р. 522]. Супроводжувані іллірійськими військовими підрозділами, домініси прибули до Сірмія (тепер Сремска Митровица в Сербії), де потиснули одне одному руки в якості законних співправителів. Валентиніан залишив Валента у Сірмії заради налагодження балканських справ, а сам вирушив до Італії [11, р. 849]. Почалося спільне врядування домінісів із Паннонії, що продовжувалося до смерті Валентиніана I в 375 році [6, Амн. Марс. XXX.6.3-6].

З історико-юридичної точки зору, 28 березня 364 р. не стався поділ Римської імперії між двома братами – Константинополь не відокремлювався від Медіолана [11, рр. 847-850]. У дослідницькому середовищі досі не прийнято звертати увагу на факт, що Константинопольський Сенат того дня лише підтвердив чинність діоклетіанової реформи 286-293 рр., задекларувавши функціонування в адміністративній площині Імперії двох «сукупностей провінцій» – «Заходу» та «Сходу» [13].

Попри твердження деяких вчених, Римська імперія не диференціювалася на два «нових» політичних суб'єкта [14]. По-перше, «Схід» і «Захід», хоч і мали різні префектури преторія, але не володіли правом займатися зовнішньою дипломатією без відома одне одного. По-друге, березне-

вим актом Константинопольського Сенату, обом імператорам присвоювався обов'язок ухвалювати будь-які політичні чи військові рішення лише після взаємного обговорення. По-третє, сенаторське голосування, апелюючи до законодавства Діоклетіана (284-305) і Максиміана (286-305), не відновлювало «тетрархію» в юридичній площині зразка 293-го року, але прямо реанімувало норму 286-го року – необхідність управління єдиною Римською імперією двома августами [15].

Статус «Сходу» та «Заходу» Імперії: приклади 286 і 395 років. Прецеденти 286 і 364 рр. однаково важливі в контексті коректної інтерпретації майбутнього Едикту імператора Феодосія Великого, який в січні 395 р. врегулював адміністративно-територіальний статус Сходу та Заходу [1, с. 6]. Важливо підкреслити, що в січні 395 р., як і в березні 364 р., так само не відбулося декларованого багатьма історіографічними традиціями «поділу Римської імперії» [16]. Тоді йшлося виключно про публікацію правлячим августом-імператором Феодосієм I тексту Едикту, котрий для зручності пропонує назвати «Адміністративним» [1, с. 6, 9].

В 395 р. наступник Валента та Валентиніана Феодосій I (379-395) здійснив реформу, орієнтовану на територіальний розподіл повноважень майбутніх імператорів [17, р. 1]. Один август закріплювався за «сукупністю провінцій Захід» (західноримський імператор), другий очолював «сукупність провінцій Схід» (східноримський імператор). Отже, постульоване виникнення нібито самостійних «держав» під назвами «Західна Римська імперія» та «Східна Римська імперія» слід вважати не більше аніж елементом традиційної міфотворчості, однією зі спроб «виправдати» історіографічну концепцію т. зв. «падіння Римської імперії» [18]. Насправді ж, Римська імперія не реорганізувалася шляхом сецесії чи якимось іншим чином на два різні політичні утворення (політії). Після видання Адміністративного Едикту Феодосія (395 р.) Римська імперія залишалася де-юре єдиною «Республікою» [19, с. 21].

В справі обґрунтування моєї тези [1; 19] про значення Адміністративного Едикту Феодосія I принципово важливо, що приклади 286, 364 і 395 рр. репрезентували громадянам Імперії нормативно-правовий фундамент т. зв. «республіканської реституції». Всі акти, прийняті Римським Сенатом, відрізнялися вражаючою наполегливістю у користуванні публічно-правовим принципом «*Restitutia Res Publica*» («Відновлення Республіки»). Спробую його деталізувати.

Так, Діоклетіан оголосив себе «реставратором республіки» в момент свого обрання імператором (284 р.) [20, с. 21-31]. Далі, вирішуючи найскладніші питання управління Галлією, Балканами, Єгиптом, в передчутті швидкого зіткнення з конкуруючим Іраном, Діоклетіан повідомив «раду

командирів» (найближчих соратників із діючої армії) про бажання розмежувати імператорські повноваження «територіально» [21].

Впродовж першого року врядування, домінус-август Діоклетіан уже встиг розгорнути кампанію з насадження культу особистості. Однак, ця кампанія не завадила імператору запропонувати армійським сподвижникам і Римському Сенату кандидатуру генерала Максиміана для затвердження «августом-домінусом». Чи міг Діоклетіан просто призначити намісника (когось у статусі «*magister militum*») з метою безпосереднього керівництва «сукупністю провінцій Захід»? Питання риторичне, адже він мав увесь необхідний набір повноважень. Тим не менше, Діоклетіан розважив за краще привласнити такому посадовцю з де-факто намісницькими функціями рівноцінний самому собі *імператорський статус*. На думку Діоклетіана, подібний крок мав позитивно вплинути на доволі розрізнені кризою III ст. н. е. еліти Германії, Галлії, Британії, Італії, Північної Африки. Діоклетіан самостійно розпорядився надати Максиміану реальні політичні важелі прийняття рішень. (На мій погляд, такі дії покликані були забезпечити систему верховної влади від небажаних спроб узурпації) [21, рр. 70-114].

Коли Діоклетіан «зробив» Максиміана співправителем-августом в 286 р., Римський Сенат прийняв таку ж формулу рішення, як і в березні 364 р. – *зобов'язав* обох імператорів, оскільки вони вважалися де-юре рівноцінними, спільно визначати та узгоджувати всі важливі аспекти внутрішньої і зовнішньої політики Римської імперії [22].

Вже після 286 р. Діоклетіан зробив важливі кроки заради створення системи «тетрархії», що додатково нівелює традиційні уявлення про нібито «автократичний» режим «діоклетіанового» чи «константинового» доміну. Втім, система, за якою двоє августів керували «Заходом» і «Сходом», а їхніми молодшими співправителями, керівниками менших груп провінцій («Іллірик», «Галлія та Британія»), виступали два цезарі, дала збій відразу після добровільної відставки Діоклетіана. Оскільки чергова громадянська війна закінчилася встановленням одноосібної влади Константина I Святого (324), то і система тетрархії врешті-решт зазнала ідеологічної поразки [23].

Чому в 364 р. не було поновлено класичну тетрархію? Політичні процеси та юридичні формальності, пов'язані з Міланським Едиктом 313 р. [24, с. 35-36], літургічною присвятою Нового Риму (Константинополя) Пресвятій Богородиці 11 травня 330 р. [25], появою концепції *Pax Christiana* в дипломатичному листуванні з іранським шахіншахом Шапуром II [26, рр. 181-183], повернули римсько-імперське суспільство, дезінтегроване розмаїттям кризових явищ III ст. н. е., до усвідом-

лення необхідності єднання задля встановлення порядку.

Сардикійський Едикт імператора Галерія (311) та Міланський Едикт імператора Константина I Святого (313), стимулювали соціально-психологічні відчуття ототожнення *Pax Romana* з ідеологічним конструктом *Pax Christiana*. Останнє успішно задекларовано дискусіями та канонами Першого Вселенського Нікейського Церковного Собору (325). Цілком закономірно: Константин I Святий, наприкінці свого імператорства, почав планувати (335-336) грандіозний похід римського війська до Ераншахру [27, pp. 258-259]. Стратегічна мета походу визначалася бажаннями зміцнити суспільну єдність римлян, посилити ідеологічний фундамент *Pax Christiana* новими грандіозними завоюваннями, повторити подвиги Александра Македонського в очах населення Імперії [28, p. 515]. Римська класична освіченість тлумачила похід Александра найвищим досягненням античних греків [29]. На додачу, нова ідейно-релігійна конотація *Pax Romana* зумовила план зміцнення християнської ідентичності шляхом євангелізації неримської Азії. Завдання дійти до р. Інд [30, Lib. Or., XVIII, 261], цілком імовірно, ставилося ще Константином, але публічно висловити та спробувати практично реалізувати його зумів тільки Юліан Відступник (361-363) [31, Jul. Ep. 81].

Тут варто наголосити: сам Юліан всіляко встановлював свій особистий політичний режим за зразком Константина Святого. В цьому приховується політико-ідеологічний парадокс: хоча Константин був світоглядним християнином і, по суті, створив передумови опертого на Християнську Віру державного апарату, але найповніший розвиток всі ідеї християнського імператора Константина знайшли в практичній діяльності концептуального неоязичника Юліана [32].

Юліан Апостат не потребував жодних августів-співправителів навіть більше за Константина. Якраз його коротке правління виявилось тим непоправним ударом по теорії і практиці тетрархії, що не дозволив повернутися до їхньої реставрації після відновлення дуумвірату Валентиніаном і Валентом у березні 364 р.

Звісно, теоретична можливість відновлення системи тетрархії з'явилася на горизонті в момент трагічної загибелі Юліана, драматичного обрання імператором юліанового охоронця Іовіана, прийняття умов принизливого Нісібського мирного договору з іранською Династією Сасанідів (363) [6, Ann. Marc. XXV.7.5-9]. Важливо, що перський похід Юліана Відступника закінчився катастрофічною поразкою, засвідченою на міжнародно-правовому рівні принизливою угодою. Втрата Месопотамії і Великої Вірменії на користь Ірану сильно підірвала репутацію імператорства, засвід-

чила занепад (принаймні тимчасовий) заснованої на гегемонії зовнішньої політики Діоклетіана (284-305), Галерія (305-311), Константина I Святого (306-337). Після 363 р. Імперія вимушено переходила в оборонні позиції. Зрозуміло, що будь-які подібні процеси всередині держави *a priori* викликають до життя елементи громадянського невдоволення, дух заворушень і навіть сепаратистські прояви (на підсвідомому рівні вони здатні жевріти століттями).

Сепаратизм у Римській імперії. Сепаратизм у сучасному політологічно-юридичному розумінні точно не був відомий римському суспільству пізньої античності (сьогодні в суспільній свідомості переважає поняття *séparatisme*, запозичене з французьких політичних теорій XVIII-XIX ст.) [33]. Так, окремі магістрати, провінційні коміти завжди хотіли отримати більше територіальних повноважень. Однак, заповітна мрія про імператорську владу – від Адріанового валу до передмість Вавилону – зберігала привабливість, властиву її масштабності. Відтак, амбітні представники провінційних еліт прагнули не стільки управління своїми маленькими малими областями, скільки імперського рівня влади [9; 15]. Це робило *séparatisme*, притаманний добі «національних держав», неможливим у часи розквіту чи завершення античності [29].

Сепарація по-римськи мала інші змістовні особливості. Сутнісно, римський сепаратизм, як і за часів масштабної кризи III ст. н. е., характеризувався одночасним бажанням декількох претендентів проголосити себе імператорами та опертися в цій справі на ту чи іншу провінційну аристократичну групу. Отже, сепаратизм римського штибу завжди виступав за узурпацію *всієї* імператорської влади, але, внаслідок неспроможності завдати військову поразку опонентам на цілій території імперії, задовольнявся узурпацією окремих провінцій (чи навіть однієї провінції). До речі, шляхом такої сепарації розпочав грандіозну політичну кар'єру і Константин I Святий [23]. В 306 р. Константин «обрав» августом-доміном солдати та наближені його померлого батька Констанція I Хлора в британському місті Еборакум (англійський Йорк). Впродовж перших років імператорства Константин де-факто контролював лише острівну Британію та віддалені райони Північної Галлії.

Так чи інакше, історіографічна несправедливість, пов'язана зі спробою *штучної політико-юридичної диференціації* «Західної Римської імперії» та «Східної Римської імперії» [14], народжена якраз некоректними поясненнями перебігу подій у роки кризи III ст. н. е. [9].

«Сепаратизм» так званих «Галльської імперії» або «Пальмірської базилеї» насправді не ставив собі на меті сепарацію від Імператорського

Риму [34]. Навпаки, фактичні правителі північно-західних і східних регіонів у 260-273/274 рр. активно декларували власні претензії на загальноімперську владу. Тим не менше, через обмежені військові можливості, амбіції регіональних володарів отримали певні можливості практичної реалізації лише в конкретних територіальних рамках. Вважаючи себе «римськими імператорами», галло-британські чи сирійсько-пальмірські узурпатори-сепаратисти вимушено спиралися на аристократичні угруповання підконтрольних земель [35]. Про етнополітичне підґрунтя даного процесу не могло бути жодної мови. Так само, Галлія чи Сирія не мали жодних реалістичних шансів на самостійний економічний успіх у світі 200-х рр. н. е. (як і впродовж IV, V чи VI століть), оскільки торговельно-інформаційний обмін приносив населенню прибуток виключно в контексті адміністративної єдності середземноморських шляхів комунікації [29; 34].

Якщо врахувати, що юридичних або політико-декларативних спроб сецесії окремих провінцій або історичних регіонів (включаючи непокірну Юдею) зі складу Римської імперії в період 220-280-х рр. не відбувалося (всупереч недоведеним твердженням деяких фахівців-античників), то і відповідної традиції функціонування поза рамками єдиної Імперії громадяни не мали. Весь свій добробут, майно, соціальні ролі, відносини праці та заробітку, поліцейські заходи охорони безпеки, можливості домагатися справедливості та покарання кривдників у суді – все це римські громадяни, як і варвари-федерати, отримували виключно внаслідок феномену середземноморської греко-римської єдності, заснованої на цивілізаційній спільності еллінів і римлян. Тож притомного ідеологічного обґрунтування для сецесії просто не могло існувати.

Історико-правова постановка проблеми про уявне роз'єднання «Західної Римської імперії» та «Східної Римської імперії», як і відповідне питання про «принцип республіканської реституції», дозволяють зовсім інакше поглянути на весь перебіг подій IV-V століть. Якщо врахувати, що жодних традицій сецесії етноси та територіально-культурні спільноти Імперії просто не мали, ніколи не виявляли таких схильностей і, навпаки, багато в чому встигли стати більшими римлянами, аніж початкові латинські племена Італії, то і «Схід» із «Заходом» закономірно не сприймалися простими жителями в якості потенційно «окремих» політій [36].

«Частини» єдиної Імперії. В 286 р. Діоклетіан узаконив модель «єдина республіка – два головних імператори», а в 364 р. Валентиніан I і Валент II повторно домоглися визнання Римським Сенатом легальності початкової політичної концепції Діоклетіана. Найцікавіше, що юридичне посилання

Сенату на акт 78-річної давності здійснювалося в форматі чинного права Імперії [37, рр. 82-97].

Виходячи з логіки норми 286-го року, впливало наступне: Діоклетіан створив «Схід» і «Захід» як дві сукупності провінцій єдиної Імперії. Зі свого боку, Валент і Валентиніан доповнили фразеологію та термінологію Діоклетіана, говорячи про «частини» Римської імперії. Відповідно, Валент II очолив так звану *Imperium Romanum Pars Orientale* (Східну частину Римської імперії) [37, р. 89], а Валентиніан I керував *Imperium Romanum Pars Occidentale* (Західною частиною Римської імперії) [37, р. 89]. Тобто, якщо раніше йшлося про «сукупності» провінцій, то тепер нормативно-правові акти Сенату та Едикти імператорів зверталися до «частин» Імперії. При цьому, не варто забувати, що поняття «частина Імперії» раніше неодноразово зустрічалося в рішеннях і рескриптах імператорів-принцепсів Октавіана Августа (27 р. до н. е. – 14 р. н. е.), Тиберія (14-37), Клавдія (41-54), Нерона (54-68), Веспасіана (69-79), Доміціана (81-96), Нерви (96-98), Траяна (98-117), Адріана (117-138), Антоніна Пія (138-161), Марка Аврелія (161-180), Септімія Севера (193-211). Часто поняття «частина» вживалося і в юридичних документах, виданих імператорами передкризових часів – Каракаллою (211-217), Александром Севером (222-235). Надалі до терміну звертався теоретик домінатного режиму Авреліан (270-275).

Те, що Валент II очолив «Східну частину», а Валентиніан I керував «Західною частиною», аж ніяк не скасовувало приналежності «частин» до єдиного цілого [37, рр. 91-94]. Про це говорить формально-логічна конструкція рішень Римського Сенату Константинополя в період 364-378 рр. (До моменту загибелі Валента в Адріанопольській битві з готами 9 серпня 378 р.).

Ідеологічне значення консульських дуумвіратів. Коли Діоклетіан в 286 р. звертався до Римського Сенату з приводу затвердження магістратури рівноцінного і рівноправного собі августа, орієнтованого на управління «сукупністю провінцій Захід» (286), то посилався на стародавній історичний досвід консульських дуумвіратів [38].

Ще в 509 р. до н. е., перехід режиму політичної влади в Стародавньому Римі від *Regnum Romanum* до *Res Publica Populi Romani* супроводжувався трансформацією інституту правителя-рекса в інститут верховного понтифіка та, паралельно, передачею головних контрольно-наглядових і представницьких функцій до рук двох консулів, які надалі обиралися щорічно [19, с. 21].

Консули залишалися де-факто очільниками Римської Республіки аж до заснування магістратури «диктатора» Луцієм Корнелієм Суллою (82-79 рр. до н. е.) та створення магістратури «пожиттєвої диктатури» Гаєм Юлієм Цезарем

(49-44 рр. до н. е.). В подальшому обмеження консульських повноважень стало очевидним під час заснування тріумвірату після вбивства Юлія Цезаря. Приєднання найбагатшої провінції Середземномор'я (Єгипту Птолемеїв) дозволило Октавіану Августу (27 р. до н. е. – 14 р. н. е.) реалізувати політичний план, розроблений ще полководцем і основним опонентом Цезаря – Гнеєм Помпеєм. План передбачав започаткування посади «першого серед рівних», який мав би юридично зафіксовану можливість демократичним шляхом обратися на всі верховні пости і магістратури Стародавнього Риму. Так з'явилися принцепси-імператори, котрі спершу приділяли особливу увагу власному консульству. Після стабілізації інституту «імператорства», верховні правителі Риму почали надавати консульство як почесну нагороду тим сподвижникам, які особливо відзначилися [20, с. 22-23].

Політико-правова реорганізація режиму принципату в режим доміну не змінила почесної юридичної ролі «консулату» (главою республіки на законодавчому рівні визнавався август-домітус, консульство ж було лише однією з нагородних регалій). Діоклетіанові реформи де-юре не вплинули і на формальний статус верховного законодавчого органу – Сенату [39]. Отже, коли засновник доміну Діоклетіан забезпечив паралельне обрання Максиміана «августом-домітусом Заходу» в 286 р., то це не призвело до автоматичної організації окремих Сенатів Заходу і Сходу.

Фактор єдності Сенату. Від 286 до 330 рр. Сенат закономірно розташовувався в Стародавньому Римі [23]. При цьому, більшість представників сенаторської аристократії постійно перебували в інших провінціях, виконуючи різноманітні адміністративні функції. Багато хто супроводжував тих чи інших імператорів (як августа, так і молодших цезарів) під час походів. Незважаючи на критичне і надто зневажливе ставлення до сенаторської аристократії в марксистській і германістичній історіографічних школах, реальний аналіз сенаторського повсякдення дозволяє відтворити образи діяльних людей, схильних до канцелярської та розумової праці. Коротше кажучи, сенаторська аристократія не припиняла постачати імператорам кадровий управлінський ресурс (незалежно від державного режиму – як принцепсам, так і домітусам). Крім того, всі рішення імператорів, навіть коли їх стало одночасно четверо (в період тетрархії) мали затверджуватися Римським Сенатом.

11 травня 330 р. відбулося християнське освячення Константинополя [40]. Я не дарма наголошую на його офіційній юридичній назві («Новий Рим»). Саме в Новому Римі від часів Константина I Святого зобов'язався засідати головний законодавчий орган імперської влади. Загальнодержав-

на курія офіційно залишила Старий Рим на Тибрі і перемістилася до Нового Риму на Босфорі [39].

Згадаймо хоч би момент, коли Юліан Відступник, піднявши бунт проти Констанція II Аріаніна в 361 році, виступив із вірними галльськими військами саме в бік Константинополя. Смерть Констанція II дозволила Апостатові безкровно взяти столицю під контроль. З того моменту визнання аристократією адміністративної ролі «Міста» стало очевидним. Навіть Юліан, в запалі протистояння християнству, не ризикнув скасувати пов'язане з новою вірою перенесення імперського центру на Босфор [41, р. 60].

Сенат у Константинополі затверджував усі рішення Юліана Відступника. Коли ж Юліан загинув під час перського походу (363), то саме Римський Сенат Константинополя, шляхом спеціальних голосувань, визнав імператорські магістратури Іовіана (363-364). Тоді Іовіан попрямував із військами до босфорської столиці, але дорогою помер за нез'ясованих обставин [6, Ann. Marc. XXV.10.12-13]. Наступник Іовіана Валентиніан I (364-375), хоч і скористався процедурою обрання військом у малоазійській Нікеї, але офіційне затвердження та необхідні інсигнії імператорської влади отримав тільки вступивши до Нового Риму (Константинополя) [42]. Як наслідок, 28 березня 364 р., в одному з константинопольських палаців (Ебдомоні), Валентиніан I особисто провів засідання Римського Сенату, на якому було ухвалено рішення відтворити діоклетіанові магістратури – «август Заходу» та «август Сходу» [37, Рр. 88-89].

Коли новообрані імператори-августы Валент II і Валентиніан I попрямували з інспекцією в Адріанополь і Сірмій, Римський Сенат залишився неподільним. Також зазначу, що ніколи не оголошувалося про створення паралельного та рівноправного Новоримському Сенату (в Константинополі) Західноримського Сенату (в Римі чи Медіолані). І це, незважаючи на проголошення Медіолана офіційною ставкою «Заходу» (окремим рескриптом Іовіана). Отож, верховний орган законодавчої влади залишився єдиним і розміщувався виключно у Новому Римі. Це ще один вагомий аргумент на користь тези, що Римська імперія ніколи не поділялася на дві самостійні «держави».

Згідно з тлумаченням нормативних актів Діоклетіана, наданим у період правління Валентиніана I і Валента II, обидва імператори зберігали юридичну природу «єдиного тіла». Від імператорського дуумвірату вимагалися цілком утилітарні речі: відсутність розбіжностей, прийняття рішень спільними зусиллями, повна координація зовнішньої та внутрішньої політики [37, рр. 94-95].

Висновки. З усього викладеного можна виокремити головні твердження на користь тези про

збереження політико-правової єдності Римської імперії після імператорської акції 364 р.:

1) Обидва імператори набували рівноправного та рівноцінного статусу, їхні рішення та рескрипти мали однакову правову силу для всіх провінцій Імперії.

2) Римський Сенат існував лише один – Константинопольський. Міський Сенат Риму, що підтримував роботу Прєфекта Міста Рима (цю магістратуру створив Діоклетіан), не мав значення поза міськими околицями. В Медіолані також ніколи не засновувався окремий загальноімперський Сенат.

3) Нормативно-правові акти, що видавалися Сенатом, обома імператорами, а також провінційними чиновниками, згадували про «Римську імперію» як про політично цілісну державу, тоді як для сфери територіальних повноважень Валентиніана I застосовувалося словосполучення «Західна частина», а для повноважень Валента II використовувалося поняття «Східна частина».

4) Імператорські едикти та сенатські постанови 286 і 364 рр. однаково ґрунтувалися на принципі республіканської реституції, за яким територіальний розподіл повноважень обох імператорів історично опирався на давню практику консульських магістратур. Одночасне управління республікою, здійснене двома імператорами, називалося «поверненням золотої доби».

Ініціатива братів-імператорів Валентиніана I та Валента II не стала чимось новим для римської історії. Вона спиралася на ряд прецедентів із римського юридичного побуту класичного часу, відповідала духу реформ Діоклетіана. Як наслідок, вже після смерті Валентиніана та Валента, серії узурпацій і громадянських війн, в січні 395 р. Феодосій I Великий видав «Адміністративний Едикт». Теоретична частина Едикту повністю відтворювала конотацію наведених вище аргументів. Там говорилося про «частини» єдиної держави, Захід і Схід не отримували окремі Сенати, імператори проголошувалися одним політичним цілим. Дуумвіратна імператорська влада позиціонувалася рівноцінною, а ймовірність законного авторитету «східного імператора» для Заходу або «західного імператора» для Сходу не ставилася під сумнів. Тим самим Феодосій I, як і Валентиніан із Валентом, підкреслив своє правонаступництво стосовно реформ Діоклетіана.

Література

1. Мельник В. М. Елементи римсько-візантійського юридичного спадку: титулатура, статус, правосуб'єктність понять «царство» і «королівство». // *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 3-11.

2. Curran John. From Jovian to Theodosius. // *The Cambridge Ancient History: The Late Empire. A.D. 337-425. Vol. XIII*. Edited by Averil Cameron, Peter Garnsey. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. Pp. 78-110.

3. Potter David S. *The Roman Empire at Bay: AD 180-395*. New York: Routledge, 2004. XXII+762 pp.

4. Hebblewhite Mark. *Theodosius and the Limits of Empire*. New York: Routledge, 2020. IX+183 pp.

5. Lenski Noel Emmanuel. *Failure of Empire. Valens and the Roman State in the Fourth Century A. D.* Berkeley: University of California Press, 2002. XIV+454 pp.

6. Ammianus Marcellinus. *Das römische Weltreich vor dem Untergang. / Sämtliche erhaltene Bücher. Übersetzt von Otto Veh. Eingeleitet und erläutert von Gerhard Wirth*. Zürich und München: Artemis, Die Bibliothek der Alten Welt, 1974. XXX+950 s.

7. Philostorgios. *Kirchengeschichte. Bd. 1: Einleitung, Text und Übersetzung*. Ediert, übersetzt, kommentiert von Br. Blackmann und M. Stern. Paderborn: Ferdinand Schöningh, 2015. LXXIII+439 s.

8. Matthews John. *The Roman Empire of Ammianus*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989. XIV+608 pp.

9. Cameron Averil. *The Later Roman Empire (AD 284-430)*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993. X+328 pp.

10. Hughes Ian. *Imperial Brothers. Valentinian, Valens and the Disaster at Adrianople*. Barnsley: Pen & Sword, 2013. 282 pp.

11. Gibbon Edward. *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire. Volume 1 (AD 180-476)*. New York: The Modern Library, 1932. IV+2537 pp.

12. Errington Malcolm R. *Roman Imperial Policy from Julian to Theodosius. / Studies in the History of Greece and Rome*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2006. XII+336 pp.

13. Kolb F. *Diocletian und die Erste Tetrarchie: Improvisation oder Experiment in der Organisation monarchischer Herrschaft?* Berlin-New York: De Gruyter, 1987. IX+205 s.

14. Christie Neil. *The Fall of the Western Roman Empire: Archaeology, History and the Decline of Rome*. London, New York: Bloomsbury Academic, 2011. XI+306 pp.

15. Hugh Elton. *The Roman Empire in Late Antiquity: A Political and Military History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. XII+378 pp.

16. Hughes Ian. *Patricians and Emperors: The Last Rulers of the Western Roman Empire*. Barnsley: Pen & Sword, 2015. XXII+278 pp.

17. Cameron Averil. *The Mediterranean World in Late Antiquity 395-700 AD. Second edition*. London, New York: Routledge, 2012. XIII+300 pp.

18. Bury John Bagnell. *History of the Later Roman Empire from the Death of Theodosius I to the Death of Justinian. AD 395 to 565. Volume 1*. London: Macmillan & Co., 1923. XXV+471 pp.

19. Мельник В. М. Назви римсько-візантійських і перських політичних утворень як джерела інформації про форму держави та дискурс міжнародної правосуб'єктності (від античності до сьогодення). // *Право та державне управління*. 2022. № 2. С. 16-31.

20. Мельник В. М. Республіканський характер Римської імперії: принципат і домінат як публічно-правові режими. // *Юридичний вісник. Law Herald*. 2023. № 1. С. 21-31.

21. Waldron Byron. *Dynastic Politics in the Age of Diocletian (AD 284-311)*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2022. XXII+274 pp.

22. Мельник В. М. Правосуб'єктність Римської імперії в процесі інституціоналізації домінації: передумови та наслідки тетрархії. // *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 4. С. 7-12.

23. Barnes Timothy D. *The New Empire of Diocletian and Constantine*. Cambridge, MA, London: Harvard University Press, 1982. XIX+305 pp.
24. Мельник В. М. Еволюція міжнародно-правового статусу Ватикану: історія, сьогодення, українські акценти. Вінниця: ТОВ «Меркьюрі-Поділля», 2017. 192 с.
25. Heather Peter. *The Restoration of Rome: Barbarian Popes and Imperial Pretenders*. London: Macmillan, 2013. XVIII+470 pp.+XVI ill.
26. Smith Kyle. *Constantine and the Captive Christians of Persia: Martyrdom and Religious Identity in Late Antiquity*. Berkeley: University of California Press, 2016. XXII+232 pp.
27. Barnes Timothy D. *Constantine and Eusebius*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981. VI+458 pp.
28. Wiemer Hans-Ulrich. *Libanius on Constantine*. // *The Classical Quarterly*. 1994. Vol. 44. Issue 2. Pp. 511-524.
29. Chaniotis Angelos. *Age of Conquests: The Greek World from Alexander to Hadrian*. London and Cambridge MA: Harvard University Press, 2018. XXII+446 pp.
30. Pellizzari Andrea. *Maestro di retorica, maestro di vita: le lettere teodosiane di Libanio di Antiochia*. Roma: L'Erma di Bretschneider, 2017. 584 pp.
31. *Emperor and Author: The Writings of Julian the Apostate*. / Edited by Nicholas Baker-Brian and Shaun Tougher. Swansea: Classical Press of Wales, 2012. XXI+384 pp.
32. Bowersock G. W. *Julian the Apostate*. London: Duckworth, 1978. XII+135 pp.
33. Kingsbury Damien. *Separatism and the State*. London: Routledge, 2021. IX+250 pp.
34. Homo Léon Pol. *Essai sur le règne de l'empereur Aurélien (270-275)*. These pour le doctorat. Presentee a la Faculte des lettres de L'Universite de Paris. Paris: Ancienne Librairie Thorin et Fils, 1904. 390 pp.
35. White John. *The Roman Emperor Aurelian: Restorer of the World*. Barnsley: Pen and Sword Books, 2015. 156 pp.
36. Ando Clifford. *Imperial Ideology and Provincial Loyalty in the Roman Empire*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 2000. XXII+495 pp.
37. Drijvers Jan Willem. Chapter 5: *The divisio regni of 364: The End of Unity? // East and West in the Roman Empire of the Fourth Century. An End to Unity? / Radboud Studies in Humanities. Volume: 5*. Edited by Roald Dijkstra, Sanne van Poppel, and Daniëlle Slootjes. Leiden: Brill, 2015. Pp. 82-97.
38. Моммзен Теодор. *Історія Риму*. Переклад Віктора Вербича [на основі викладу М. Д. Чечуліна, 1909]. К.: Арії, 2023. 384 с.
39. Skinner Alexander. *The early development of the senate of Constantinople*. *Byzantine and Modern Greek Studies*. 2008. Vol. 32. Issue 2. Pp. 128-148.
40. Лозанова-Станчева Ваня. *Освещаването на Константинопол: инсцениране на миналото*. // *Балканистичен Форум*. 2018. Т. 1. С. 315-324.
41. Hunt David. *Julian*. // *The Cambridge Ancient History: The Late Empire. A.D. 337-425*. Vol. XIII. Edited by Averil Cameron, Peter Garnsey. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. Pp. 44-77.
42. Solari A. *I partiti nella elezione di Valentiniano*. // *Rivista di Filologia e di Istruzione Classica*. 1932. № 10. Pp. 75-79.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.2>**Д. В. Козирь**

аспірант кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

orcid.org/0009-0002-2626-6248

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРОБЛЕМ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Наукова стаття присвячена теоретико-методологічним підходам до конституційних проблем локальної демократії. Дослідження актуальних проблем формування конституційно-правового простору місцевого самоврядування в Україні та входження місцевої демократії в європейський правовий простір здійснюється через призму глобальної концепції інтернаціоналізації конституційних прав.

Доведено, що конституціоналізація порядку держав і загального міжнародного права, визначаючи параметричні ознаки цього простору, дозволяє завершити вирішення основних проблем людських суспільств у рамках державної організації та універсально-глобальних рамок. Визначено, що демократія потребує широкого спектру інструментів для швидкого та ефективного вирішення проблем на місцях. Зазначається, що законодавство України гарантує правову основу для використання таких інструментів місцевої демократії: звернення громадян, електронні петиції, громадські організації на збори, загальні збори, дорадчі та дорадчі органи, органи моніторингу та контролю, партиципаторні бюджети, установи, місцеві ініціативи, громадські слухання.

У статті проаналізовано особливості інструментів місцевої демократії, як електронні петиції. Особливу увагу приділено аналізу нормативно-правових актів та сутності цього інструменту місцевої демократії.

Ключові слова: демократія, місцева демократія, демократія участі, інструменти місцевої демократії, звернення громадян, електронна петиція, загальні збори, бюджет участі, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Kozyr D. V. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES TO CONSTITUTIONAL PROBLEMS OF LOCAL DEMOCRACY

The scientific article is devoted to theoretical and methodological approaches to issues of the conceptual foundations of local democracy. The study of the current problems of the formation of the constitutional and legal space of local self-government in Ukraine and the entry of local democracy into the European legal space is carried out through the prism of the global concept of the internationalization of constitutional rights.

It is proved that the constitutionalization of the order of states and general international law, determining the parametric features of this space, allows to complete the solution of the main problems of human societies within the framework of the state organization and universal global framework. It was determined that democracy needs a wide range of tools to quickly and effectively solve problems on the ground. It is noted that the legislation of Ukraine guarantees the legal basis for the use of the following tools of local democracy: citizen appeals, electronic petitions, public organizations at meetings, general meetings, advisory and advisory bodies, monitoring and control bodies, participatory budgets, institutions, local initiatives, public hearings.

The article analyzes the peculiarities of the tools of local democracy, such as electronic petitions. Special attention is paid to the analysis of normative legal acts and the essence of this instrument of local democracy.

Key words: democracy, local democracy, participatory democracy, tools of local democracy, citizens' appeal, electronic petition, general assembly, participatory budget, local initiatives, public hearings.

Актуальність та постановка проблеми. В умовах становлення, розвитку та вдосконалення феноменології демократичної правової держави виникають і посилюються постійні парадоксальні та метадемократичні процеси тактичних і стратегічних якостей, що стимулює феноменологію цього профілю, підкреслюють потенційні перспективні можливості та нові форми взаємодії: суб'єкти, які здійснюють субординацію, координацію та реорганізацію між собою в рамках національних конституцій і адміністративних законів, суб'єкти державних установ, а також суб'єкти міжнародного права; відносини, суверенітет і рівність для залучення суб'єкта

на основі основних принципів і норм загального міжнародного права.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз теоретико-методологічних підходів до конституційних проблем локальної демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що з 1990 р. спостерігається орієнтація на вітчизняну науку з формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування та пріоритетність правової ідентичності територіальних громад. В основу сучасної конституційної доктрини покладено науковий доробок таких вчених як М. О. Баймуратов, Н. В. Бочарова, С. Ф. Демчен-

ко, Б. Я. Кофман, В. С. Куйбіда, В. О. Панкратова, М. О. Пухтинський, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкова-нова та ін.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є провідною формою самоорганізації людини в людській цивілізації, яка існує на локальному рівні соціальної діяльності та в правовому просторі локальної демократії, створюваному цією важливою політико-правовою організацією. Слід підкреслити важливість демократії та правового регулювання, легалізації, узаконення та узаконення інституту місцевої демократії у формі місцевого самоврядування, тобто самоорганізації населення жителів відповідних регіонів області. стан. Вперше в історії вітчизняного конституціоналізму реалізованому Конституцією України 1996 р., що сприяло: а) необхідності реалізації та усвідомлення, об'єктивізації функціоналізації соціальної актуалізації та формування правового простору локальної демократії, значення та роль; б) глибше і ретельніше вивчення його експлуатації, регулювання; в) подальший розвиток, модифікація та поліпшення; г) здійснення такого науково-освітнього супроводу процесу розвитку місцевої демократії держави за сприятливих умов і прогресуючої демократизації суспільного і громадського життя, контекстуалізація питань формування правового простору, покращення доступності та функціонування органів місцевого самоврядування та для початку забезпечення зайнятості територіальних громад місцевого самоврядування [1, ст. 140]), а також у становленні та розвитку конституційного права; г') розуміння ролі і значення місцевої демократії у формі місцевого самоврядування, у формі територіальних громад центрів цивілізації та оновлення та інтенсивної позитивної тенденції розвитку в межах окремих держав; а їх результат – «на рівні міжнародного співтовариства держав і всієї людської цивілізації» [5, с. 26]. Варто погодитись з цією думкою.

М. О. Пухтинський називає «... підґрунтям для подальшого розвитку конституційного процесу, пов'язаного з демократизацією управління в Україні: Декларацію про місцеве самоврядування (25 вересня 1985 р.) та Хартію місцевого самоврядування (15 жовтня 1985 р.)» [7, с. 63-64]. Ці документи окреслюють принципи, які «... закріплюють автономію місцевого самоврядування. У Європейській хартії це статті 2, 3, 4, 11 – права, 9 – фінансова, 6, 7, 8, 10 – організаційна самостійність місцевого самоврядування» [9, с. 29]. Ці принципи доцільно привести у відповідність з Конституцією (Основним Законом) згідно до плану адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [2]. Європейські інструменти (механізми) місцевого та регіональ-

ного розвитку включають: інституційні, фінансові та організаційні.

Інституційні інструменти пов'язані з функціонуванням формальних структур. Ці інституції та організації працюють на глобальному рівні (Всесвітній альянс самоврядування) в рамках Європейського Союзу (особливо Комітету регіонів), Ради Європи (Парламент), Комітет міністрів, Європейська комісія «За демократію через право» – Венеціанська комісія, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи), а також міжнародні асоціації органів місцевого і регіонального самоврядування. На думку В. С. Куйбіди та ін. «... вони готують і приймають різні документи: хартії, декларації, конвенції, рішення, роботу муніципального уряду в різних сферах місцевої демократії: транскордонне співробітництво, використання принципу субсидіарності, участь уповноважених з прав людини (омбудсменів), місцевому та регіональному рівнях у захисті прав, фінансових ресурсів місцевої влади, участі громадян у місцевому політичному житті, місцевого самоврядування, публічної власності відповідно до принципів Європейської хартії, громадських організацій у системі громадських організацій; місцева та регіональна демократія, участь громадськості у місцевих питаннях та виборах тощо» [8, с. 99]. При цьому фінансування здійснюється через фінансову та грантову допомогу, спрямовану на впровадження структурних реформ для зміцнення місцевої демократії, місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Професор В. Б. Авер'янов наголошує, що «... організація роботи проявляється в реалізації проєктів та програм Ради Європи та Європейського Союзу, міжнародних комунікаційних заходів: конференцій, семінарів, слухань, Європейського тижня місцевої демократії тощо за участі міського населення України» [9, с. 16]. А інструменти місцевої демократії достатньо представлені в законодавстві України.

Аналізуючи використання інструментів місцевої демократії в Україні, можна зробити висновок, що одночасно використовуються декілька видів місцевої демократії, що дозволяє мешканцям більш ефективно спілкуватися з місцевою владою.

Звернення громадян є найпростішим і найпопулярнішим способом спілкування громадян з представниками влади. Завдяки цьому механізму громадяни мають можливість (принаймні теоретично) впливати на роботу державних установ та захищати свої права та законні інтереси. Звернення громадян не слід розуміти переважно як їхні заяви чи прохання.

Закон «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. встановлює розширений перелік прав, спрямованих на забезпечення: – можливості бра-

ти участь в уряді та управлінні громадськими справами; – впливу на поліпшення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; – захисту прав і законних інтересів людини; – відновлення прав та законних інтересів у разі їх порушення.

Громадяни України, а також особи без громадянства мають право на звернення, якщо вони на законних підставах перебувають на території України. Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. передбачено три види звернень (залежно від мети, яку бажають досягти громадяни):

– пропозиції. Це форма звернення громадян, вони висловлюють свою думку щодо роботи державних установ та органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також регулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правових засад державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер праці, а також суспільства (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»);

– заяви (запити). Це звернення до громадян з проханням сприяти реалізації їх прав та інтересів, передбачених Конституцією та чинними законами, або повідомляти про наявність недоліків у роботі підприємств, установ, організацій, незалежно від власності. Свої думки щодо покращення їх роботи також висловили народні депутати України, представники місцевих рад, чиновники. У зверненні йдеться про відповідний статус, права чи свободи особи тощо (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»);

– скарги. Це форма звернення про поновлення прав і захистом законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю) державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян (недійсність). посадових осіб (Закон України «Про звернення громадян») [3].

Значну частину своїх справ громадяни можуть вирішити, якщо захочуть, маючи відповідні механізми і без втручання влади. Тут може знадобитися механізм під назвою «загальні збори громадян».

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. до повноважень зборів громадян віднесено вирішення питань місцевого значення [4]. Досвід використання механізму збору в містах України ще небагатий, але є приклади використання громадянами цього механізму для обрання будинкових комітетів, що стало важливим елементом порядку та охорони власності на прибудинкових територіях. У селах і сходах приймалися рішення про введення податків для вирішення місцевих проблем, наприклад, для будівництва кладовищ тощо.

Місцеві ініціативи є одним із способів розгляду в місцевій раді питання, що зачіпає інтереси територіальної громади та відноситься до повноважень місцевого самоврядування. Така можливість передбачена ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» правомірно подана місцева ініціатива розглядається на відкритих зборах місцевою радою із запрошенням членів ініціативної групи. Рішення початкової ради приймається за результатами розгляду місцевої ініціативи.

Таким чином, дослуховування місцевої ініціативи – це можливість донести питання до депутатів місцевих рад та продемонструвати позицію місцевої влади щодо порушеного питання громаді. Важливість цього механізму громадської участі пов'язана з власними повноваженнями регіональної асоціації.

Місцевий референдум є найбільш ефективним і поширеним методом прямої демократії, але референдуми в залежності від ефективності прийнятого рішення можна поділити на дорадчі та обов'язкові. Консультативні референдуми спрямовані на оцінку громадської думки з конкретного питання та заміну простих голосувань для прийняття остаточного рішення, а обов'язкові референдуми спрямовані на прийняття важливих рішень, за які несе повну відповідальність місцева громада. Важливим питанням на думку В. О. Панкратової є «... право ініціативи місцевого референдуму. Пряма демократія є сильною, якщо референдум можуть ініціювати не лише державні установи та органи місцевого самоврядування, а й громадяни, які мають умови для їх кількості» [6, с. 104-405]. Таким чином, децентралізація публічної влади, а точніше, її повноважень мають безперервний, комплексний і цілеспрямований характер, зумовлений об'єктивними напрямками розвитку національної держави, у тому числі міжнародно-правовими, і, насамперед, у рамках конституційних реформ. шляхом інновацій у сфері управління та міських реформ.

Слід зазначити, що такий комплексний підхід має накопичувальний та мультиплікаційний ефект щодо розвитку та вдосконалення не лише всієї системи державних інституцій, а й усієї системи суб'єктів, що її забезпечують, та органів місцевого самоврядування.

Вищезазначені реформи, що мають характер революційних перетворень, також є плановими, багаторівневими, але водночас прозорими. Зазначені тенденції свідчать, насамперед, про вдосконалення методологічних та організаційних засад правового простору місцевого самоврядування (із формуванням та закріпленням внутрішнього та зовнішнього аспектів правового простору як правового явища, подальшою стабілізацією і постійний розвиток), а по-друге, розвиток місцевого

самоврядування сфери самоврядування до європейського правового простору місцевої демократії (включення правового простору держави в загальноєвропейський регіональний простір місцевої демократії); подальше оформлення як феномен міжбюджетного регіонального самоврядування з нормативною базою та системою міжнародно-правових зобов'язань).

Це зумовлено об'єктивними умовами демократизації державного та суспільного життя містобудівних реформ в Україні. Основною телеологічною домінантою є сукупність складних і суперечливих системних проблем щодо створення та розвитку самоуправління територіальної громади, забезпечення оптимального формування організаційного, нормативного та регіонального вимірів і можливостей (справжньої правосуб'єктності); ресурсного значення, а також підвищення ефективності місцевого самоврядування, а отже, на державному рівні і як наслідок кількісно оптимізований і функціональний розвиток сіл, селищ, міст і регіонів; показників якості, паралельної функціональної діяльності та забезпечення парадигми територіального суспільства та створюваних ними інституцій – органів місцевого самоврядування.

За результатами дослідження актуальних проблем формування конституційно-правового простору місцевого самоврядування в Україні та входження місцевої демократії в європейський правовий простір можна зробити такі висновки: – правовий простір місцевого самоврядування можна визначити як складний соціальний, політико-правовий феномен, що є результатом синергетично спрямованої, телеологічно обґрунтованої діяльності держави (правової політики державної адміністрації) та суб'єктів місцевого суспільства. (програми створення та розвитку територій товариств, у тому числі спільних), шляхом створення нормативно-предметної, нормативно-об'єктної та нормативно-просторової бази (необхідно включати нормативно-технологічну, нормативно-експлуатаційну та нормативно-технічну базу, що входить до складу даної бази) – система), наявність територіального об'єднання та вирішувати будь-які питання, пов'язані з його функціонуванням; – конституційно-правовий простір місцевого самоврядування виникає внаслідок конституційно-правового закріплення інституту місцевої демократії та перетворює його на простір формування, реалізації, охорони та захисту прав людини.

Це підтверджується тим, що: а) конституційно-правовий статус особи (повний) і громадянина (частковий) виконується на місцевому рівні громади в межах територіальної громади та в межах місцевого самоврядування; б) в частині місцевого самоврядування в межах області є процеси

соціалізації, такі як правова соціалізація особи, яка проживає в суспільстві та повсякденному житті, водночас виступаючи як член відповідного суспільства; в) на місцевому рівні громади в межах регіону громади в контексті місцевого самоврядування люди виробляють свої наміри, бажання, потреби, інтереси наявного характеру та формують і реалізують свої погляди; г) за даних умов вищезазначені наміри, бажання, потреби, інтереси наявних характеристик і установок знаходять точну реалізацію на локальному рівні суспільства через створення, формування, використання та впровадження системи. відповідні права і свободи людини і громадянина; г') саме такі права і свободи, з огляду на їх локально виниклий характер, не тільки мають самостійний характер, але й розширюються за рахунок нової появи і стають міськими правами людини (індивіда, члена територіальної громади). по-перше, права людини, пов'язані з участю в місцевому самоврядуванні; по-друге, з реалізацією нових прав, закріплених у четвертих (інформаційні права) і п'ятих (біологічно-соматичні права) правах людини; д) перетин території особи спільнот, у повсякденних умовах процесу соціалізації, в умовах місцевого самоврядування, – шляхом використання відповідних видів життя, що створюють відповідний стереотип людської поведінки, оволодівають відповідними практичними знаннями, уміннями, здібності у повсякденному житті формують індивідуальне, групове та колективне середовище існування людини (соціально-практичний статус і праксеологічний код); е) треба враховувати, що формування правового простору місцевого самоврядування в Україні базується не лише на даних вказівках, ці процеси відбуваються під впливом потужних міжнародно-правових тенденцій, пов'язаних з правовою глобалізацією.

Таким чином, в сучасній науці конституційного права України (як і в інших національних конституційно-правових доктринах, детальніше див. [10-13]) поки що немає альтернативи щодо того, як найбільш ефективно аналізувати зарубіжний досвід конституційної побудови муніципальної демократії для створення єдиного європейського простору, участі в міжнародному співробітництві органів місцевого самоврядування та використання всередині держави.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (із змінами). (Дата звернення – 03.02.2024).
2. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18. 03. 2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (із змінами).

3. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (із змінами).

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (із змінами).

5. Баймуратов М. О. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування України як складова частина Європейського правового простору локальної демократії / М. О. Баймуратов, Н. В. Бочарова, Б. Я. Кофман. *The European dimension of modern legal science: Scientific monograph*. Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2022. 548 p. P. 26-56.

6. Панкратова В. О. Використання інструментів локальної демократії в Україні: правові аспекти. *Нове українське право*. 2022. Вип. 2. С. 101-106.

7. Пухтинський М. О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3-4. С. 63-67.

8. Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів: збірник науково-аналітичних матеріалів, нормативно-правових актів та мето-

дичних матеріалів / Під ред. В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В. В. Толкованова. К.: Крамар, 2009. 242 с.

9. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти / [Авер'янов В. Б. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К.: Преса України, 2010. 631 с.

10. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 33. С. 52-57.

11. Qaracayev C. Individual constitutional complaint in the Republic of Azerbaijan. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2023. № 63. С. 34-37.

12. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24-27.

13. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146-151.

УДК 340.5

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.3>**Ю. Г. Козьміна**

студентка III курсу

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0009-0005-8951-8168**А. О. Муртіщева**

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри державного будівництва

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0001-6520-7297

ДОСВІД ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ У ВПРОВАДЖЕННІ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ТА ЗАПОБІГАННІ ДИСКРИМІНАЦІЇ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

У статті досліджено досвід окремих країн Європи щодо імплементації європейських стандартів, зокрема, Директиви ЄС 2006/54, про гендерну рівність. Здійснено порівняльно-правовий аналіз законодавства Данії, Норвегії та Швеції з метою визначення кращих практик для України. Особлива увага приділяється ролі органів публічної влади у підтримці рівних можливостей та впровадженні європейських стандартів. Проведено порівняльно-правовий аналіз законодавчих положень країн проведений з використанням Індексу гендерної нерівності (ІГН), що вимірює досягнення країн за трьома ключовими показниками. Акцентовано увагу на зниженні показника ІГН в Україні від 1991 року, але наголошено на необхідності врахування практичної нерівності та низького рівня представленості жінок у державному секторі.

На підставі аналізу досвіду окремих європейських країн підкреслюється важливість імплементації європейських стандартів та необхідність врахування практичних аспектів впровадження засад гендерної рівності для досягнення соціального прогресу та сталого розвитку. Акцентовано увагу на значенні імплементації Директиви ЄС 2006/54 про гендерну рівність у законодавчих положеннях як показника інтегрованості та дієвості європейського законодавства. Також особлива увага приділяється аспектам, які стосуються розподілу місць у державному секторі, заробітної плати, можливостей для зайняття вищих посад та доступу до політичного волевиявлення.

Встановлено, що Данія, Норвегія та Швеція є прикладами успішної імплементації стандартів гендерної рівності, що зумовлено не лише відповідністю їх законодавства вимогам Європейського Союзу, але й активним застосуванням та розвитком практичних механізмів для забезпечення рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері державного управління.

У ході дослідження зроблено висновки, що імплементація європейських стандартів гендерної рівності – це не лише правове питання, але й шлях до більш справедливого, демократичного та соціально-економічно розвинутого суспільства. Вивчення досвіду європейських країн та впровадження кращих практик у цій сфері сприятиме утвердженню гендерної рівності в Україні, що є ключовим фактором для її сталого розвитку.

Ключові слова: євроінтеграція, гендерна рівність, органи публічної влади, державна служба.

Kozmina Yu. H., Murtishcheva A. O. EXPERIENCE OF THE SELECTED EUROPEAN COUNTRIES IN IMPLEMENTING GENDER EQUALITY AND PREVENTING DISCRIMINATION IN THE PUBLIC SERVICE

The article examines the experience of individual European countries in implementing European standards, in particular, EU Directive 2006/54 on gender equality. A comparative legal analysis of the legislation of Denmark, Norway and Sweden is carried out in order to identify the best practices for Ukraine. Particular attention is paid to the role of public authorities in supporting equal opportunities and implementing European standards. A comparative legal analysis of the legislative provisions of the countries was carried out using the Gender Inequality Index (GII), which measures the achievements of countries by three key indicators. The author focuses on the reduction of the GPI in Ukraine since 1991, but emphasises the need to take into account practical inequality and low representation of women in the public sector.

Based on the analysis of the experience of individual European countries, the importance of implementing European standards and the need to take into account the practical aspects of implementing the principles of gender equality to achieve social progress and sustainable development is emphasised. Attention is focused on the importance of implementing EU Directive 2006/54 on gender equality in legislative provisions as an indicator of the integration and effectiveness of European legislation. Particular attention is also paid to aspects related to the distribution of places in the public sector, wages, opportunities for higher positions and access to political expression.

It is established that Denmark, Norway and Sweden are examples of successful implementation of gender equality standards, which is due not only to the compliance of their legislation with the requirements of the European Union, but also to the active application and development of practical mechanisms to ensure equal opportunities for men and women in public administration.

The study concludes that the implementation of European standards of gender equality is not only a legal issue, but also a way to a more just, democratic and socio-economically developed society. Studying the experience of European countries and implementing best practices in this area will help to promote gender equality in Ukraine, which is a key factor for its sustainable development.

Key words: European integration, gender equality, public service bodies, experience of EU countries.

Постановки проблеми. Зміцнення гендерної рівності є ключовим у контексті євроінтеграції. Важливого значення цей процес набуває як для органів державної влади, так і для органів місцевого самоврядування, адже ці інституції знаходяться в прямому контакті з громадянами та впливають на розвиток своїх регіонів та населених пунктів. Наголошуючи на особливій ролі органів публічної влади у розбудові правової держави, Вегнер О. підкреслює значення вдосконалення чинної нормативно-правової бази з порушеного питання та акцентує увагу на спрямованості зусиль законодавців на імплементацію європейських стандартів [8, с. 26]. Крім того, варто згадати філософську концепцію американського політика та активіста Ральфа Нейдера, який наголошував на тому, що реформа державного управління має здійснюватися знизу догори, наголошуючи на посиленій ролі активної участі громадян на місцевому рівні у формуванні більш ефективного державного механізму та створенні демократичного суспільства [5]. Тому реформування органів публічної влади різних рівнів сприятиме підвищенню обізнаності з гендерних питань, підтримці рівних можливостей та дотриманню європейських стандартів. Для України питання впровадження європейських стандартів в різних сферах є актуальним та значущим з огляду на обраний євроінтеграційний вектор розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання впровадження засад гендерної рівності неодноразово ставало об'єктом дослідження, зокрема, таких науковців, як Акбаш К. С., Боженко А. А. та інші. Проте незавершеність реформи децентралізації та необхідність пошуку подальших шляхів розвитку публічної служби після завершення правового режиму воєнного стану актуалізують дослідження європейських стандартів, зокрема, гендерної рівності.

Постановка завдання. Цікавим та логічним кроком для імплементації європейських стандартів для України, є вивчення досвіду країн-членів Європейського Союзу щодо відповідності їх законодавчих положень вимогам Директиви 2006/54/ЄС Європейського парламенту і Ради від 5 липня 2006 року про реалізацію принципу рівних можливостей і рівноправного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування і зайнятості (зі змінами) (далі – Директива ЄС 2006/54) [10]. Цей аналіз допоможе нашій країні не тільки зрозуміти механізм впровадження змін, але й уникнути помилок у процесі рецепції європейського досвіду.

Виклад основного матеріалу. Для проведення порівняльно-правового аналізу доцільно також орієнтуватися на досвід країн із низьким рівнем Індексу гендерної нерівності (далі – ІГН). ІГН – це комбінований показник, що демонструє досяг-

нення країни з точки зору рівності статей, який вважається одним із ключових показників соціального розвитку. Цей показник вимірює досягнення країни за трьома показниками: (а) охорона репродуктивного здоров'я; (б) громадянські права та можливості; (в) економічна активність та можливості на ринку праці [7]. З 1991 року показник ІГН щодо розподілу місць у державному секторі в Україні суттєво зменшився. Якщо у 1991 році він був 0,472, то станом на 2021 рік становив 0,2 [2], що кореспондує рівню таких країн ЄС як Латвія та Словаччина. Проте, чи відповідають ці показники дійсності, та чи на практиці це дійсно так? Незважаючи на зниження показника Індексу гендерної нерівності, важливо враховувати практичну нерівність можливостей та незадовільний рівень представленості жінок у державному секторі. Важливо також зважати на той факт, що гендерна нерівність обумовлюється не тільки кількісними показниками (зокрема, розподілом місць), але й факторами, які впливають на якість та рівень залученості жінок у сферу публічного управління: заробітна плата, можливість кар'єрного зростання, заняття політичних посад. Швеція, Норвегія та Данія, як країни ЄС з найменшим ІГН (0,023, 0,016 та 0,013 відповідно) [2], виступають найціннішими прикладами для України щодо досягнення високого ступеня рівності між чоловіками та жінками у досліджуваній сфері.

За ІГН найнижчий показник має Данія (0,013), яка не тільки максимально точно відтворила усі положення Директиви ЄС 2006/54 в своєму Законі про рівність жінок та чоловіків [6], але й активно залучила весь теоретичний потенціал задля вирішення проблеми гендерної нерівності в країні, який став підґрунтям для впровадження інноваційних та по-справжньому діючих політик. Тому дослідження саме цієї країни є важливим для України, яка вже робить активні кроки по впровадженню принципу гендерної рівності у вітчизняне законодавство.

Порівняльно-правовий аналіз Закону Данії про рівність жінок та чоловіків та Директиви ЄС 2006/54 [10] не тільки вказує на високу якість законодавства у рамках питання розвитку гендерної політики, але й дає чітке уявлення про те, як повинен діяти член ЄС – швидко та ефективно. Цей підхід свідчить не лише про високий ступінь виконання зобов'язань ЄС, а й про глибоке розуміння та визнання важливості гендерної рівності для соціального прогресу та сталого розвитку громадянського суспільства в умовах глобальних змін.

Варто докладніше зупинитись на порівнянні мети Закону Данії про рівність жінок та чоловіків та Директиви ЄС 2006/54. Обидва нормативно-правові акти спрямовані на забезпечення реалізації принципу рівних можливостей та одна-

кового ставлення до чоловіків і жінок у сфері трудової зайнятості. Проте Директива ЄС 2006/54 дає більш чітке розуміння сфери застосування цих положень, так як у ст. 1 наголошено саме на регулюванні трудової сфери, що дає змогу сприймати норми Директиви ЄС 2006/54 як спеціальні норми у порівнянні з Законом Данії про рівність жінок та чоловіків.

Причому це не говорить про те, що Закон Данії про рівність жінок та чоловіків має певний недолік. Законодавець при проектуванні цього положення Закону зацентрував увагу на питанні: «на яких суб'єктів поширюється дія Закону?», що зробило цю норму більш ефективною та гнучкою у порівнянні з аналогічним положенням Директиви ЄС 2006/54. Визначення конкретних суб'єктів, на яких поширюється дія зазначеного Закону, дозволяє чітко визначити обов'язки та відповідальність кожного суб'єкта, а й отже створити сприятливі умови для ефективної саме практичної реалізації законодавчих положень і забезпечує краще усвідомлення суб'єктами своїх обов'язків і ролі в забезпеченні гендерної рівності.

Другим критерієм аналізу є порівняння термінології, зміст якої визначається у ст. 2 (пар. 2 та 2а) Закону Данії про рівність жінок та чоловіків та ст. 2 Директиви ЄС 2006/54 [9]. На підставі аналізу досвіду цієї країни, можна зробити висновок, що Закон Данії про рівність жінок та чоловіків практично повністю імплементував положення Директиви ЄС 2006/54, максимально відтворивши зміст відповідних термінів. Проте Закон не містить такого поняття як «позитивні дії» чи «схеми професійного соціального забезпечення», які є важливим аспектом у ході практичної реалізації принципу гендерної рівності. Дана прогалина обмежує можливості впровадження ефективних заходів щодо подолання гендерної нерівності та забезпечення соціальної справедливості.

Третім критерієм порівняльно-правового аналізу є питання забезпечення гендерної рівності на публічній службі. Порушеній проблематиці присвячений 4 розділ у Законі Данії, який визначає конкретні вимоги щодо кандидатів, встановлює гендерний кворум для прийняття відповідних рішень, а також підкреслює роль органів державної влади та органів місцевого самоврядування у формі зобов'язання розробки та реалізації стратегій для підтримки гендерної рівності в рішеннях і програмах самоврядування.

Важливим є положення ст. 8 р. 4, яке встановлює наступні правила:

– рівний склад жінок і чоловіків у комісіях, які створюються для розробки правил чи планування загальногромадських питань;

– прийняття рішень тільки за гендерним кворумом.

Положення даної статті доповнює ст. 10 р. 4, яка передбачає постійний перегляд та стабілізацію гендерної складової на першій сесії року, а також чітко встановлює певні обмеження принципу гендерної рівності та окремі випадки відходу від даного положення – тільки в надзвичайній ситуації.

Таким чином, законодавство Данії є прикладом прогресивного законодавства у сфері гендерної рівності. Порівняно з іншими країнами, наприклад Швецією, воно досить широко охоплює питання забезпечення гендерної рівності в органах місцевого самоврядування. Також заслуговує на повагу досвід Данії у контексті виконання зобов'язань, покладених на країну як на члена ЄС – імплементація положень Директиви ЄС 2006/54 у профільний Закон є чіткою, що говорить про активне вдосконалення чинного законодавства у рамках європейського стандарту.

Норвегія, яка посідає друге місце серед досліджуваних країн щодо досягнень у гендерній політиці, також має спеціальний закон, який висвітлює питання дискримінації за ознакою статі – «Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)» (Закон Норвегії про рівність і заборону дискримінації) [4]. Параграф 4 цього Закону є прикладом того, що Норвегія повністю виконала вимоги ЄС щодо імплементації термінології з Директиви ЄС 2006/54, хоча країна не є членом союзу. Також у законі є розмежування дискримінації на пряму та непряму, проте, пар. 5 та 6 не тільки розширюють ці поняття, а й надають конкретний перелік ознак кожному з видів дискримінації. Зазначений Закон також включає чіткий механізм захисту проти гендерної дискримінації та прописує конкретні дії органів державної влади на випадок таких ситуацій. Крім того, у норвезькому Законі висвітлюється питання гендерної рівності під час проходження публічної служби. Положення цього Закону (зокрема, пар. 28) наголошують на тому, що положення обох статей мають бути реалізовані при формуванні комітетів, рад, делегацій тощо в органах державної влади, передбачаючи такий механізм:

а) якщо в комісії два або три члени, повинні бути представлені представники обох статей;

б) якщо в комітеті чотири або п'ять членів, кожна стаття повинна бути представлена принаймні двома членами;

в) якщо в комісії від шести до восьми членів, кожна стаття має бути представлена не менше трьох;

г) комісія складається з дев'яти осіб – кожна стаття має бути представлена щонайменше чотирма;

е) якщо комітет складається з кількох членів, кожна стаття має бути представлена не менше ніж на 40 відсотків [3].

Окрема увага приділяється органам місцевого самоврядування. Так, Закон Норвегії про рівність і заборону дискримінації містить відсилочну норму до Закону Норвегії про муніципалітети. Параграф 5-9 останнього закріплює, що комітети мають формуватися пропорційно гендерному розподілу у муніципальній та окружній раді. Таким же чином обираються і депутати комітетів. На додачу Закон про муніципалітети [5] вимагає, аби у щорічному звіті про діяльність муніципалітетів та окружних рад була відображена інформація про дотримання гендерної рівності, а також які дії протягом року здійснювала муніципальна чи окружна рада як роботодавець в контексті пар. 26 Закону про рівність і заборону дискримінації.

Аналіз нормативно-правової бази Норвегії дає підстави зробити висновок, що чіткість та злагоженість, раціональне використання правил та засобів нормотворчої техніки поряд із імплементацією європейських стандартів, дозволяє створити ефективний нормативно-правовий акт, попри досить невеликий за обсягом Закону про рівність та заборону дискримінації. А наявність відсилочних положень до закону про муніципальну службу та встановлення конкретних позитивних обов'язків місцевих рад сприяє просуванню ідеї гендерної рівності не тільки на загальнодержавному рівні, але й в інституті місцевого самоврядування. Норвегія в аспекті забезпечення правової основи гендерної рівності, справді, є тим прикладом для України, до якого потрібно прагнути.

Швеція, як і Україна, має спеціальний закон, який регулює питання запобігання дискримінації щодо гендерної ідентичності. Закон Швеції «Про дискримінацію» *Diskrimineringslag (2008:567)* [1] ставить за мету – недопущення гендерної дискримінації, а також регулює питання трансгендерної ідентичності. Зокрема, пар. 4 Закону висвітлює термінологію, дослідивши яку, можна зробити висновок, що Швеція повністю імплементувала усі поняття, які використовуються у Директиві ЄС 2006/54. Основна відмінність полягає у тому, що Швеція розмежувала дискримінацію на пряму та непряму, зробила акцент на встановлення більш докладних ознак кожної з категорій. Крім цього, ст. 5 доповнює термінологію даного Закону роз'ясненням понять «стать» та «трансгендерність».

Щодо питання забезпечення гендерної рівності в органах державної влади, то пар. 3 розд. 3 Закону вказує на те, що органи державної влади повинні вживати заходів для досягнення рівного ставлення до чоловіків і жінок на роботі, усунення гендерної дискримінації та створення рівних можливостей розвитку для обох статей. У цьому пункті також зазначено, що ці заходи мають включати усунення негативних наслідків гендер-

ної дискримінації, забезпечення рівних можливостей для працівників органів державної влади. У цьому Законі широко висвітлено питання заборони гендерної дискримінації щодо професійних гарантій у процесі працевлаштування, наданні рівної оплати праці, можливості професійного розвитку особи та соціальних гарантій. Також відповідно до норм Закону спеціально створена Комісія проводить кожні три роки моніторингові експертизи щодо додержання вимог.

Отже, слід зазначити, що Закон Швеції є моделлю прогресивного законодавства щодо дотримання гендерної рівності. Проте у цьому Законі досить вузько висвітлено питання щодо органів державної влади та місцевого самоврядування. Проаналізувавши законодавчу практику країни, можна сказати, що це питання додатково регулюється підзаконними нормативно-правовими актами. Отже, можна зробити висновок, що, з одного боку, законодавство Швеції є прикладом імплементації Директив ЄС, проте, з іншого боку, деякі важливі питання не регулюються на вищому, законодавчому, рівні, а отже не мають стабільного захисту. Адже підзаконна регламентація значно менше гарантує стабільність правового регулювання та гарантії практичного втілення правових інститутів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Євроінтеграційний процес є невід'ємною складовою розвитку України. 23 червня 2022 року Україна зробила значний крок у цьому напрямку – отримала статус кандидата в члени в ЄС. Євроінтеграційний прогрес став для нашої країни поштовхом до проведення масштабних реформ та модернізації законодавства. Водночас здобуття статусу кандидата в члени ЄС поставило перед Україною завдання посилення роботи по гармонізації українського законодавства та стандартів Європейського Союзу.

Одним із важливих завдань будь-якого члена європейської спільноти є забезпечення рівних можливостей та врахування гендерних аспектів у всіх сферах життя. Впровадження європейських стандартів у цьому напрямку вимагає від нашої держави конкретних заходів задля ліквідації законодавчих та практичних прогалин щодо забезпечення гендерної рівності в органах державної влади та місцевого самоврядування. Директива ЄС 2006/54 є універсальним інструментом для країн-кандидатів та країн-членів ЄС у розвитку гендерної рівності. Дослідження показало, що Україна може запозичити досвід провідних європейських країн у сфері забезпечення гендерної рівності.

Порівняльно-правовий аналіз законодавчого закріплення питання гендерної рівності в органах публічної влади показав, що тільки максимальне виконання вимог ЄС є запорукою створення ефек-

тивного законодавства. Країни, які мають низький рівень ІГН, розробляють нормативно-правові акти, які регулюють такі питання як: поняття «пряма» та «непряма» дискримінація, визначення проявів переслідування та сексуальних домагань, чітке визначення кола суб'єктів, на яких поширюються законодавчі вимоги, встановлення гендерного квотуму, зокрема, по ознаці статі, засади рівного представництва жінок і чоловіків в органах публічної влади тощо.

Попри те, що дослідження довело той факт, що Україна активно працює над імплементацією Директиви ЄС 2006/54 та вдосконаленням своєї правової бази, недоліки українського законодавства все ще можуть викликати певні труднощі на практиці. Отже, Україна повинна продовжити шлях запровадження змін до основних нормативно-правових актів щодо питання гендерної рівності в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Література

1. Diskrimineringslag 25.06.2008. URL: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/83136/110558/F-898276411/SWE83136SwedishConsolidated.pdf> (дата звернення 25.03.2024)
2. Gender Inequality index (GII). United Nations Development Programme. URL: <https://hdr.undp.org/data-center/thematic-composite-indices/gender-inequality-index#/indicies/GII>. (дата звернення 26.03.2024)
3. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). URL: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_2-1#KAPITTEL_2-1.
4. Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) 16.06.2017. URL: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2017-06-16-51>. (дата звернення 20.03.2024)
5. Merlin Chowkwanyun, The Prescient Candidate Reflects: An Interview with Ralph Nader, Counterpunch, 16 December 2004. URL: <https://web.archive.org/web/20080619153935/http://www.counterpunch.org/merlin12162004.html>. (дата звернення 25.03.2024)
6. Om ligestilling af kvinder og mænd: Lov Danmark. LBK nr 751 af 26/04/2021. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/751>. (дата звернення 20.03.2024)
7. Боженко А. А., Акбаш К. С. Аналіз гендерної нерівності в Україні за допомогою показників індексу гендерного розвитку. *Наукові записки молодих учених*. № 1 (2018). С. 1-10. URL: <https://phm.cuspu.edu.ua/ojs/index.php/SNYS/article/view/1429/pdf> (дата звернення 15.03.2024)
8. Венгер О. Напрями удосконалення гендерної політики в умовах цифрового суспільства. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2019. URL: <http://vestnikzgia.com.ua/article/view/189005> <https://doi.org/10.30839/2072-7941.2019.189005>. (дата звернення 15.03.2024)
9. Козьміна Ю. Правове регулювання гендерної рівності в органах місцевого самоврядування України в світлі європейських стандартів: сучасний стан та напрями удосконалення. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 11/2023. URL: http://lsej.org.ua/11_2023/17.pdf. (дата звернення 18.03.2024)
10. Рівність за ознакою статі в економічній сфері: зобов'язання України перед ЄС (ключові Директиви ЄС щодо забезпечення гендерного балансу на ринку праці та в професійній діяльності, їх розвиток у практиці Суду Справедливості) / Упорядник О.О. Уварова. Х. : Видавництво «НТМТ», 2015. С. 105-134. URL: http://www.respc.kpi.ua/images/news/Uvarova_2015.pdf (дата звернення 18.03.2024)

UDC 342.5
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.4>

A. Khalilov
Master of Laws,
Doctorate Student at the Department of Constitutional Law
Baku State University
orcid.org/0009-0004-9679-362X

THE CONCEPT AND ESSENCE OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE FIELD OF CONSTITUTIONAL LAW IN THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

This article investigates the concept and significance of the principle of subsidiarity within the domain of constitutional law, with a specific focus on its application in the Republic of Azerbaijan. It explores how this principle operates in organizing public authority, particularly emphasizing its interaction with other constitutional principles like the separation of powers and the recognition of local self-government. Through an examination of its implications for decision-making processes and the protection of individual rights, the study underscores the principle's pivotal role in enhancing the efficiency of public administration, strengthening democratic institutions, and safeguarding citizen rights. Furthermore, it sheds light on potential avenues for future research, including the exploration of its application in supranational contexts and the conduct of comparative analyses across diverse legal systems.

The principle of subsidiarity, though not explicitly codified in the Constitution of Azerbaijan, is nonetheless a guiding principle that influences the distribution of powers between different levels of government and underscores the importance of decision-making at the most local feasible level. By ensuring that decisions are made closest to those affected and adapting to specific needs and circumstances, the principle seeks to optimize governance effectiveness and promote citizen participation in decision-making processes.

This research contributes to a deeper understanding of the principle's significance in shaping the constitutional framework of Azerbaijan and its broader implications for governance and democracy. By examining the interplay between subsidiarity and other constitutional principles, such as federalism and decentralization, the study offers insights into the complexities of modern constitutional systems and highlights areas for further exploration.

In conclusion, the principle of subsidiarity emerges as a cornerstone of constitutional governance, offering a framework for efficient decision-making, the protection of individual rights, and the promotion of democratic values. Further research in this area holds promise for enhancing our understanding of constitutional law and governance structures, both within Azerbaijan and in comparative contexts.

Key words: principle of subsidiarity, constitutional law, Republic of Azerbaijan, separation of powers, local self-government, public administration, democratic institutions.

Халілов А. КОНЦЕПЦІЯ ТА СУТНІСТЬ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ В ГАЛУЗІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА В РЕСПУБЛІЦІ АЗЕРБАЙДЖАН

У цій статті досліджується концепція та значимість принципу субсидіарності в галузі конституційного права, з особливим акцентом на його застосування в Республіці Азербайджан. Досліджується, як цей принцип працює в організації публічної влади, особливо підкреслено його взаємодію з іншими конституційними принципами, такими як принципи поділу державної влади на гілки та визнання місцевого самоврядування. Шляхом аналізу його впливу на процеси прийняття рішень та захисту індивідуальних прав особистості, дослідження підкреслює ключову роль принципу у покращенні ефективності публічного управління, зміцненні демократичних інститутів та захисті прав громадян. Крім того, висвітлюються потенційні напрямки подальших досліджень, включаючи дослідження його застосування в міжнародному контексті та проведення порівняльного аналізу різноманітних правових систем.

Принцип субсидіарності, хоча і не є прямо закріпленим у Конституції Азербайджану, проте виступає визначальним принципом, який впливає на розподіл повноважень між різними рівнями публічної влади та підкреслює важливість прийняття рішень на найбільш місцевому рівні, який є можливим. Забезпечуючи, що рішення приймаються найближче до тих, хто на них впливає, та адаптуючись до конкретних потреб і обставин, принцип сприяє оптимізації ефективності управління та сприяє участі громадян у процесах прийняття рішень.

Це дослідження вносить вклад у глибше розуміння значення принципу у формуванні конституційної структури Азербайджану та його більш широкі наслідки для управління та демократії. Аналізуючи взаємодію між субсидіарністю та іншими конституційними принципами, такими як федералізм та децентралізація, дослідження виствітлює складності сучасних конституційних систем і висвітлює напрямки подальших досліджень.

У висновку резюмовано, що принцип субсидіарності виступає як кутовий камінь конституційного управління, пропонуючи рамки для ефективного прийняття рішень, захисту індивідуальних прав та просування демократичних цінностей. Подальші дослідження в цій галузі мають потенціал поглибити розуміння конституційного права та системи органів публічного управління, як у межах Азербайджану, так і в порівняльних контекстах.

Ключові слова: принцип субсидіарності, конституційне право, Республіка Азербайджан, розподіл влади, місцеве самоврядування, публічне управління, демократичні інститути.

The statement of the problem. The topic of the principle of subsidiarity in the field of constitutional law in the Republic of Azerbaijan is important for several reasons.

Firstly, understanding this principle is crucial for grasping the dynamics of governance and power distribution within the country's legal framework. It sheds light on the relationship between central

authorities and regional or local entities, highlighting the balance of power and autonomy granted to different levels of government.

Secondly, exploring this topic helps in assessing the effectiveness of decentralization policies and their impact on governance efficiency, accountability, and responsiveness to local needs.

Thirdly, studying the principle of subsidiarity can contribute to the promotion of good governance practices and the protection of individual rights and freedoms by ensuring that decision-making processes occur at the most appropriate level of authority, thus enhancing democratic principles and the rule of law.

Overall, delving into this topic provides valuable insights into the constitutional framework and governance structure of Azerbaijan, contributing to a deeper understanding of its legal system and political dynamics.

Analysis of recent research and publications. In recent years, there has been a growing interest in the principle of subsidiarity within the legal framework of Azerbaijan. However, a comprehensive analysis of recent research and publications reveals that there is currently limited scholarly work specifically focused on this principle within the Azerbaijani legal system. Currently, Professor Ceyhun Qaracayev stands as the sole researcher actively investigating this principle in the context of Azerbaijan's legal system ([1-4]). Given the significance of the principle of subsidiarity in shaping legal structures and governance mechanisms, it is imperative to encourage and support further research initiatives to enhance our understanding of its implications and applications within Azerbaijan. Active research in this area is crucial for developing informed policy decisions and ensuring the effective functioning of the legal system in Azerbaijan.

The aim of the article is to provide a comprehensive analysis of the concept and essence of the principle of subsidiarity within the framework of constitutional law in the Republic of Azerbaijan.

Main text of the article. Experts in the field of state and legal theory emphasise that, depending on their degree of prevalence and importance in the legal system, legal principles may be sectoral, covering a specific area of law, or intersectoral, covering the entire legal system. They form the basis for the development of specific norms and rules of conduct. This is also true of constitutional principles, which reflect the key principles and values enshrined in the state constitution.

The principle of subsidiarity, in the context of its application and impact on the entire legal system, belongs to the category of intersectoral principles, as its essence and content are important for various branches of law, such as constitutional law, administrative law and others. It is worth noting that the

principle of subsidiarity is most often applied in constitutional law.

Constitutional law is the leading and most prominent branch of law in any democratic state, and the Republic of Azerbaijan is not an exception. It is important to emphasize that the subject of constitutional law in the Republic, as rightly noted by C. Qaracayev, includes social relations related to one of the following groups: the legal status of individuals; the legal organisation of the state; the legal organisation of civil society. The regulation of these social relations involves the application of a number of principles.

The constitutional principle is a fundamental position or rule that underlies the constitutional system of the state and defines its basic values and norms. Constitutional principles usually cover a wide range of aspects, such as the division of state powers into three branches, the protection of fundamental rights and freedoms, the characteristics of the state structure, the democratic system of the state, and so on. They serve as a basis for the development, interpretation and application of constitutional norms and constitute the legal system of the country.

These principles are usually derived from the text of the constitution, legal practice, precedents and fundamental legal provisions – they are either directly or indirectly enshrined in them (as is currently the case with the principle of subsidiarity). Despite the fact that the principle of subsidiarity is not directly enshrined in the text of the Constitution or laws of the Azerbaijan Republic or other legal acts, this does not exclude its significance and consideration in the interpretation and application in the country.

The principles used to regulate legal relations in the field of constitutional law include legal principles. However, not all legal principles are equally applicable to constitutional law as to other branches of law. Constitutional law has its own characteristics and peculiarities, which require special principles and approaches to its regulation. The legal principles most relevant to constitutional law include the principle of legality, the principle of separation of powers, the principle of justice, the principle of liberty and others. However, in the context of constitutional law, these principles may acquire a special interpretation and meaning, taking into account the specificities of constitutional norms and institutions. Thus, legal principles are an important tool for regulating legal relations in the field of constitutional law, but their application and interpretation should take into account the specific features of this branch of law.

The principle of subsidiarity, although it is a legal principle, is most often studied in the field of constitutional law due to its key importance for

the organisation and functioning of public authorities at the constitutional level. This principle dictates that decisions should be taken at the lowest possible level of state authority capable of dealing effectively with the issue, taking into account the interests and needs of the recipients of administrative services.

In the context of constitutional law, the principle of subsidiarity is usually applied to the separation of powers between central and local levels of government. It implies that central government bodies should only deal with matters that cannot be dealt with effectively at the regional or local (territorial) level. This principle also emphasises the importance of state support for local self-government in dealing with local issues and problems.

Constitutional control bodies use the principle of subsidiarity to assess the conformity of legislation and actions of public authorities with constitutional norms. They analyse whether the actions of these bodies comply with the principle of subsidiarity, i.e. whether they exceed their powers or encroach on the competence of subordinate (local) authorities. If this principle is violated, constitutional oversight bodies may declare certain norms or actions of public authorities unconstitutional and annul them, recommending a redistribution of powers in accordance with the principle of subsidiarity.

Constitutional control bodies play a crucial role as guardians of individual rights and freedoms within the legal framework of a state. They serve as a safeguard against potential violations of constitutional norms and principles by state authorities. These bodies, which may include constitutional courts or similar institutions, interact with legal institutions and public authorities across different levels to ensure that laws and actions taken by the government align with the constitution and respect the rights of citizens.

By conducting reviews and assessments of legislation and government actions, constitutional control bodies help maintain the balance between governmental powers and individual liberties. Their oversight functions include examining the constitutionality of laws, regulations, and administrative decisions, thereby preventing potential abuses of power and ensuring that the principles of subsidiarity are upheld.

Through their actions, constitutional control bodies contribute to the protection of human rights by holding public authorities accountable for their actions. They act as a check on the exercise of governmental authority, ensuring that decisions are made in accordance with constitutional provisions and that the rights and freedoms of individuals are respected.

In essence, these bodies serve as a subsidiary protection mechanism for individual rights and

freedoms within the legal system. By upholding constitutional principles and ensuring compliance with the law, they contribute to the promotion of good governance, the rule of law, and the protection of citizens' rights. Thus, their role is integral to maintaining a just and democratic society where the rights and freedoms of every individual are upheld and protected.

Therefore, studying the principle of subsidiarity in the field of constitutional law allows for a deeper understanding of its role and significance in the organisation of public authority, including the practical application of the principle of the separation of powers into three branches, as well as the principles of guaranteeing the rights and freedoms of individuals and citizens, prioritising human rights and freedoms over state interests.

The principle of subsidiarity is closely related to other principles in the field of constitutional law. Among these principles, the following are of primary importance:

- The principle of subsidiarity dictates that public authority should be delegated to the level of government closest to the recipient of administrative services, which is able to deal with the tasks effectively. It is linked to the principle of separation of powers, which stipulates that governmental functions are divided between different branches of power (legislative, executive and judicial) and levels of government (central, regional, local).

- The principle of decentralisation: the principle of subsidiarity is linked to the principle of decentralisation, which states that decisions should be taken at the level closest to the recipients of administrative services, where they can be better tailored to existing needs and conditions.

- The principle of recognising and guaranteeing local self-government: The principle of subsidiarity is also linked to the principle of recognising and guaranteeing local self-government, which recognises the right of citizens to participate in the management of society at the local level. This principle emphasises the importance of the participation of territorial collectives in the decision-making process that affects their interests and living conditions.

Thus, the principle of subsidiarity is one of the key principles that define the relationship between the different levels of public authority in the State. Studying this principle makes it possible to understand which functions and powers should belong to local, regional and central public authorities (including the judiciary) and how to ensure a balance between them for the effective functioning of the system. As a result, studying the principle of subsidiarity helps to further improve the functioning of the system of public authorities and its compliance with the fundamental principles of democracy and the rule of law.

In the context of constitutional law, the principle of subsidiarity involves the separation of public powers between different levels in such a way that each level retains its autonomy and responsibility for its own areas of activity. This principle is often regarded as a fundamental principle of federalism and decentralisation in governance (including its use in structuring the judicial system).

So, the main idea of the principle of subsidiarity is to bring decision-making as close as possible to those who have the greatest knowledge of the specific circumstances and needs of the recipients of the administrative service in question. Overall, this principle contributes to the efficiency of public administration, strengthens democratic institutions and protects the rights of citizens. This is the essence of subsidiarity.

In conclusion, the principle of subsidiarity plays a crucial role in constitutional law as a guiding principle for the organisation of public authority and the allocation of governmental powers. By emphasising decision-making at the most appropriate level of government, the principle ensures efficiency, accountability and respect for individual rights and freedoms. By studying the principle of subsidiarity, scholars gain valuable insights into the complexity of governance structures and the balance between centralisation and decentralisation in modern democratic societies. Moreover, the application of this principle promotes the development of effective public policies and contributes to the promotion of

democratic values and principles. As such, the principle of subsidiarity remains an essential cornerstone in the ongoing discourse on constitutional law and governance frameworks, shaping the future of democratic governance and the protection of citizens' rights worldwide.

Further constitutional research on the principle of subsidiarity could explore its application in specific contexts, such as the interaction between supranational and national legal systems. In addition, comparative studies analysing how different countries implement and interpret the principle could provide valuable insights into its effectiveness and potential differences between legal traditions.

Bibliography

1. Qaracayev C. Individual constitutional complaint in the Republic of Azerbaijan. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2023. № 63. С. 34-37.
2. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24-27.
3. Barvinenko, V., Mishyna, N., & Qaracayev, C. (2023). Ukrainian local government and Council of Europe's standards: human rights protection and decentralisation at the times of militarisation. *Baltic Journal of Economic Studies*, 9(4), 31-36.
4. Qaracayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135-138.

УДК 342.34:321.7:004(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.5>

О. О. Юріков
доктор філософії в галузі права,
викладач циклу загальних та кримінально-правових дисциплін
Київського центру первинної професійної підготовки «Академія поліції»
Навчально-наукового інституту № 1
Національної академії внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-6900-6887

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ

У статті висвітлено особливості впровадження електронної демократії на деокупованих територіях. Науково доведено, що в умовах воєнного стану для розвитку електронної демократії необхідно запровадити на телебаченні та в інших медіа соціальну рекламу з метою підвищення рівня цифрової грамотності населення, яка б передбачала інформування суспільства про можливі способи реалізації влади народу за допомогою ІКТ; розробити нові та внести зміни до вже наявних НПД щодо узгодження дій усіх суб'єктів електронної демократії в різних сферах життєдіяльності; вжити ефективніших заходів протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування; розпочати обов'язкове навчання (покращення знань та навичок) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, цифровій грамотності, роботі з ІКТ, базами даних. Обґрунтовано, що у повоєнний період на деокупованих територіях України для розвитку електронної демократії необхідно якнайшвидше відновити доступ до мережі Інтернет; забезпечити відповідною комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням органи державної влади і місцевого самоврядування; залучити до роботи на деокупованих територіях державних службовців, які володіють вміннями та навичками роботи в кризових ситуаціях, мають відповідний досвід, а також спеціалістів в галузі ІКТ; необхідно ознайомити осіб з усіма нововведеннями, які відбулися в Україні, за час їх окупації (введення нових форм управління державою тощо); необхідно швидко ідентифікувати осіб, зокрема тих, хто отримував документ незаконних формувань «Донецька народна республіка» та «Луганська народна республіка» у віці 16-ти років і немає жодних офіційних документів, що підтверджують особу (видача ID-карток тощо); забезпечити ефективну комунікацію між мешканцями на органами державної влади чи місцевого самоврядування через електронні петиції, опитування в застосунку Дія, розміщення на сайтах міськрад пропозиції щодо формування та виконання громадського бюджету тощо; розробити та застосувати інструментарій електронної демократії для осіб з інвалідністю, зокрема із сенсорними порушеннями (в тому числі слуху та зору).

Ключові слова: електронна демократія, деокупована територія, воєнний стан, інформаційно-комунікаційні технології.

Yurikov O. O. PECULIARITIES OF THE INTRODUCTION OF ELECTRONIC DEMOCRACY IN THE DE-OCCUPIED TERRITORIES

The article highlights the peculiarities of the implementation of electronic democracy in the de-occupied territories. It has been scientifically proven that in the conditions of martial law, for the development of electronic democracy, it is necessary to introduce social advertising on television and other media with the aim of increasing the level of digital literacy of the population, which would involve informing society about possible ways of exercising people's power with the help of ICT; to develop new ones and make changes to the existing NPAs regarding the coordination of the actions of all subjects of electronic democracy in various spheres of life; take more effective anti-corruption measures in state and local self-government bodies; start mandatory training (improvement of knowledge and skills) of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government in digital literacy, work with ICT, databases. It is substantiated that in the post-war period in the de-occupied territories of Ukraine, for the development of electronic democracy, it is necessary to restore access to the Internet as soon as possible; to provide state authorities and local self-government bodies with appropriate computer equipment and software; attract to work in the de-occupied territories civil servants who have the skills and abilities to work in crisis situations, have relevant experience, as well as specialists in the field of ICT; it is necessary to acquaint people with all the innovations that took place in Ukraine during their occupation (introduction of new forms of state management, etc.); it is necessary to quickly identify persons, in particular those who received a document from the illegal formations "Donetsk People's Republic" and "Luhansk People's Republic" at the age of 16 and do not have any official documents confirming their identity (issuance of ID cards, etc.); to ensure effective communication between residents at state authorities or local self-government bodies through electronic petitions, polls in the Diya application, posting proposals on the formation and implementation of the public budget on the websites of city councils, etc.; to develop and apply tools of e-democracy for persons with disabilities, in particular with sensory impairments (including hearing and vision).

Key words: electronic democracy, de-occupied territory, martial law, information and communication technologies.

Постановка проблеми. Україна є демократичною, правовою, соціальною державою, яка застосовує сучасні інформаційно-комунікаційні технології (далі – ІКТ) у процесі державотворення. Органи державної влади та місцевого само-

врядування здійснили низку заходів, необхідних для впровадження та розвитку деяких інструментів електронної демократії в Україні. Однак, реалізованих дій недостатньо для залучення широкого кола суб'єктів суспільних відносин

до електронної взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування. Крім того, вимоги, які поставлені перед нашою державою щодо набуття повноправного членства в Європейському Союзі (далі – ЄС), зобов'язують розвивати електронну демократію аби відповідати рівню держав-членів ЄС.

Відповідно до дослідження ЄС «Open Data Maturity Report 2022: Countries' perspectives on open data quality» [8], Україна, станом на грудень 2022 року, займала одне з перших місць щодо рівня діджиталізації. Крім того, відповідно до рейтингу Організації Об'єднаних націй «E-Government Development Index» [7] Україна посідає 46 місце з 193 за рівнем впровадження та розвитку електронної демократії, а також 57 місце за рівнем участі громадян в управлінні державою за допомогою ІКТ. Це свідчить про те, що в нашій державі активно розвивається електронне урядування і електронна демократія зокрема.

Електронну демократію вже тривалий час впроваджують в нашій державі, однак повномасштабне вторгнення в Україну, окупація її частини території, постійні бойові дії уповільнюють її розвиток. Водночас органи державної влади та місцевого самоврядування намагаються усіляко підтримувати процес застосування ІКТ в демократичних процесах під час державотворення.

Деокупація української території вимагає повернення органів влади та їх функціонування на звільнених районах. У зв'язку з цим постає проблема відновлення функціонування електронної демократії на деокупованих територіях.

Формулювання цілей. Метою статті є дослідження особливостей впровадження електронної демократії на деокупованих територіях.

Виклад основного матеріалу. У 2022 році розпочалося повномасштабне вторгнення держави-агресора в Україну, що негативно позначилося на процесі розвитку електронної демократії. 24 лютого 2022 року Законом України № 2102-ІХ «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»» [4] на всій території України було введено воєнний стан, у зв'язку з чим окремі права і свободи людини та громадянина істотно обмежуються з метою забезпечення безпеки та територіальної цілісності нашої держави. Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» передбачено можливість обмеження конституційних права і свобод людини та громадянина, передбачених ст. 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також введення тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану [3]. Діяльність органів державної

влади у цей час була спрямована на організацію захисту територіальної цілісності та незалежності України, однак цілком робота над електронною демократією не зупинилася. Активізація роботи над її розвитком активно відновилася після 23 червня 2022 року, коли Україну було визнано кандидатом на члени в ЄС. У зв'язку з цим, в умовах воєнного стану Уряд зміг адаптуватися та продовжити розвиток електронної демократії [5, с. 71]. Однак подальшому її розвитку, на нашу думку, заважають такі фактори:

1) низький рівень інформатизації суспільства – цифрова грамотність населення України залишається однією з найнижчою серед інших держав Європи, що знижує темпи розвитку електронної демократії. Крім того, старше покоління не завжди позитивно ставиться до нових технологій, вони більше довіряють фізичним листам, заявам, діям тощо;

2) низький відсоток населення, який має доступ до мережі Інтернет – приблизно 20 користувачів на 100 осіб. Також існує територіальна нерівність користування мережею Інтернет. Так, доступ до мережі Інтернет найбільше має мешканці м. Києва та Київської області, тоді як Луганська та Донецька області мають найменше користувачів (це обумовлено частковою тимчасовою окупацією регіонів та постійними обстрілами, що унеможлиблює підключення);

3) відсутність єдиної системи правових актів, які врегульовують функціонування електронної демократії або окремих її елементів у різних сферах життєдіяльності – попри запровадження електронної демократії, відсутня єдність нормативної бази, що, призводить до ситуації, коли, наприклад, одному суб'єкту надає право вчинення певних дій, а у іншого суб'єкта така діяльність або не передбачена, або не врегульована;

4) бойові дії – фінансування процесу розвитку електронної демократії потребує значний об'єм грошових вкладень, однак нині переважна більшість бюджету йде на військові потреби;

5) тимчасова окупація окремих територій України, що позначається на нерівномірності розвитку електронної демократії в різних регіонах через низьку залученість населення окремих областей до державного регулювання, а отже, і неможливість швидкого вирішення певних питань. Крім того, обстріли громадської інфраструктури пошкоджують або руйнують електронні комунікаційні мережі, що унеможлиблює підключення до мережі Інтернет;

6) наявність корупції в органах державної влади – державні службовці, які схильні до вчинення корупційних правопорушень, усіляко відтермінують реалізацію положень Концепції. Їм краще, щоб усі питання вирішувалися через них особисто, оскільки електронна демократія передбачає

прозорий порядок прийняття рішень і унеможливує корупційну складову;

7) низькій рівень цифрової грамотності та незнання роботи ІКТ службовими особами а особами, які надають публічні послуги, що призводить до неефективної роботи самої системи електронної демократії та надання відповідних послуг чи прийняття рішень.

Існують також й інші фактори, які негативно позначаються на розвитку електронної демократії в Україні в умовах воєнного стану, однак зазначені вище є основними і потребують першочергового вирішення. Звісно, деяких факторів неможливо позбутися виключно діями органів державної влади чи громадян України (припинення бойових дій, деокупація територій тощо). Крім того, фактори, пов'язані з інформатизацією суспільства та доступу до мережі Інтернет потребують фінансових вкладень, які нині спрямовані на оборонний сектор держави. Однак протидія корупції та розроблення нормативної бази можлива й без додаткового фінансування і такі дії реально виконувати і необхідно робити навіть в умовах воєнного стану. Так, протидія корупції сприятиме не лише пришвидшенню розвитку електронної демократії в Україні, а й загальному зниженню корупції, що вимагають європейські партнери перед набуттям нашою державою статусу повноцінного члена ЄС.

Внаслідок загальноосвітньої тенденції до зростання рівня непередбачуваності та небезпеки, кількості та масштабів відомих загроз, виникнення нових загроз та ускладнення їх взаємодії, електронна демократія повинна базуватися не тільки на традиційних підходах, зорієнтованих на нормальні умови функціонування та розвитку суспільства та держави, але й обов'язково включати в свою структуру механізми, методи, моделі, алгоритми державного управління в умовах криз (надзвичайних ситуацій, карантину, війни, особливого періоду тощо). Необхідність адаптації прийомів та засобів впровадження електронної демократії в Україні в умовах війни та у повоєнний період зумовлює посилення силових методів управління, встановлення обмежень конституційних прав та свобод людини і громадянина на визначений час в інтересах національної безпеки нашої держави [1, с. 15].

Як зазначають вчені, під час застосування електронної демократії в умовах криз необхідно враховувати: 1) законодавчо визначені обмеження прав і свобод людини і громадянина на доступ до інформації (зокрема через мереж Інтернет), і в цілому зменшення рівня демократичності, прозорості та відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування, а також можливостей людини і громадянина брати участь у формуванні політико-адміністративних рішень на час дії антикризового управління; 2) недостатність

інформації, часу та ресурсів для прийняття раціональних рішень; 3) необхідність застосування так званих «воєнних методів» управління та системи інформаційно-аналітичних центрів з питань антикризового управління; 4) підвищення вимог до захисту інформації при її зборі, збереженні, передаванні, обробці тощо в інформаційно-комунікаційних системах; 5) особливості функціонування системи електронної демократії в умовах ведення кібервійн та загрози кібертероризму, можливість зовнішнього відключення мережі Інтернет [1, с. 15].

З огляду на викладене вище, в умовах воєнного стану необхідно здійснити наступне: 1) запровадити на телебаченні та в інших медіа соціальну рекламу з метою підвищення рівня цифрової грамотності населення, яка б передбачала інформування суспільства про можливі способи реалізації влади народу за допомогою ІКТ; 2) розробити нові та внести зміни до вже наявних НПА щодо узгодження дій усіх суб'єктів електронної демократії в різних сферах життєдіяльності; 3) вжити ефективніших заходів протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування; 4) розпочати обов'язкове навчання (покращення знань та навичок) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, цифровій грамотності, роботі з ІКТ, базами даних тощо.

Лише інклюзивна електронна демократія може забезпечити міцну основу для ефективного розвитку нашої держави та громадянського суспільства (що включає приведення суспільного та політичного життя України у відповідність зі стандартами ЄС) [2, с. 50].

Під час реалізації зазначених заходів в умовах воєнного стану Україна потребує підтримки ЄС та інших міжнародних організацій. Після війни органи державної влади та місцевого самоврядування матимуть можливість позбутися залишків радянських законів і перетворити Україну на сучасну демократичну державу. Для цього необхідно буде модернізувати не лише інфраструктуру, економіку, системи освіти та охорони здоров'я, але й політичну та судову системи, що сприятиме отримання статусу повноправного члена ЄС [2, с. 44].

Відразу після закінчення війни в Україні необхідно розвивати ті громадянські та політичні інститути, які сприятимуть її демократизації. Під час війни державою вимушено керують так, як того вимагає військова ситуація, причому всі зусилля та ресурси спрямовуються на єдину мету – військову перемогу [2, с. 51]. Реалізація заходів щодо впровадження електронної демократії в умовах воєнного стану є надважливим, однак, з огляду на ефективні дії військових України на фронті, слід розробити план заходів, спрямова-

них на провадження електронної демократії на деокупованих територіях. Особливостями роботи в таких регіонах, зокрема тих, які зазнали значних руйнувань, буде майже повна відсутність доступу до мережі Інтернет.

Одразу після деокупації армія має забезпечити консолідацію територій. Поки є загроза того, що держава-агресор намагатиметься повернути частину територій, які вона раніше окупувала, існує потреба в сильній військовій присутності для захисту територіальної цілісності та забезпечення мінімального функціонування економіки [2, с. 74].

Впровадження електронної демократії на деокупованих територіях, які були окуповані з лютого 2022 року, відбуватиметься більш ефективно та швидко, порівняно з територіями, окупованими з 2014 року. Однією з перших проблем, які виникнуть після деокупації, є відсутність матеріально-технічного забезпечення впровадження електронної демократії. Це пояснюється тим, що вже наявні засоби ІКТ привласнюють органи окупаційної влади та військовослужбовці держави-агресора. Крім того, низка комп'ютерної техніки може бути знищена чи пошкоджена під час ведення бойових дій. Тому після відновлення мережі Інтернет в деокупованому регіоні, необхідно одразу забезпечити комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням органи державної влади і місцевого самоврядування.

Для відновлення української влади та ефективного впровадження електронної демократії та деокупованих територіях, необхідно залучити до роботи на державних службовців, які володіють вміннями та навичками роботи в кризових ситуаціях, мають відповідний досвід. Крім того, новоутворені та відновлені органи державної влади та місцевого самоврядування потребують спеціалістів в галузі ІКТ, які будуть розвивати та поширювати електронну демократію, а також забезпечувати інформування населення щодо методів та способів реалізації представницької демократії за допомогою мережі Інтернет.

Що стосується територій, які були окуповані з 2014 року, то там також необхідно відновити матеріально-технічну базу та забезпечити органи влади відповідним програмним забезпеченням. Крім того, необхідно залучити до роботи державних службовців, які вже працювали на деокупованих територіях і мають відповідний досвід, а також спеціалістів в галузі ІКТ.

Водночас необхідно тривалий час ознайомлювати осіб з усіма нововведеннями, які відбулися в Україні за час їх окупації. За тривалий час окупації зазначені регіони відстали економічно та інноваційно від іншої частини нашої держави. Саме тому, потрібно здійснювати інформування про нові методи та способи участі в управлінні

діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема через застосунок Дія, а також інші форми у мережі Інтернет.

Ще однією проблемою є те, що частина населення не має паспортів громадянина України, низка з яких – це особи, які на момент 14-річчя (16-річчя) були під окупацією і не мали можливості його отримати. У зв'язку з цим, необхідно буде ідентифікувати осіб (видача ID-карток тощо), зокрема тих, хто отримував документ незаконних формувань «Донецька народна республіка» та «Луганська народна республіка» у віці 14-ти (16-ти) років і немає жодних офіційних документів, що підтверджують особу [5, с. 71].

Після реалізації комплексу зазначених вище дій, необхідно переходити до наступного етапу – залучення осіб до опитувань щодо формування та виконання громадського бюджету. Звісно ці питання не повинні стосуватися відбудови зруйнованої інфраструктури, що здійснюватимуть обов'язково. Це стосується подальшого розвитку регіонів [5, с. 71].

Після деокупації Автономної Республіки Крим та тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей в Уряді буде можливість розвивати ці регіони з огляду на потреби не лише держави, а й місцевого населення. Це можливо забезпечити ефективною комунікацією між мешканцями на органами державної влади чи місцевого самоврядування через електронні петиції, опитування в застосунку Дія, розміщення на сайтах міськрад пропозиції щодо формування та виконання громадського бюджету [5, с. 71].

Ще одним необхідним заходом щодо впровадження електронної демократії у повоєнний період на деокупованих територіях є розроблення та застосування інструментарію електронної демократії для осіб з інвалідністю, зокрема із сенсорними порушеннями (в тому числі слуху та зору).

Висновки. В умовах воєнного стану для розвитку електронної демократії необхідно здійснити наступне: 1) запровадити на телебаченні та в інших медіа соціальну рекламу з метою підвищення рівня цифрової грамотності населення, яка б передбачала інформування суспільства про можливі способи реалізації влади народу за допомогою ІКТ; 2) розробити нові та внести зміни до вже наявних НПА щодо узгодження дій усіх суб'єктів електронної демократії в різних сферах життєдіяльності; 3) вжити ефективніших заходів проти дії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування; 4) розпочати обов'язкове навчання (покращення знань та навичок) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, цифровій грамотності, роботі з ІКТ, базами даних.

У повоєнний період на деокупованих територіях України для розвитку електронної демократії

необхідно здійснити наступне: 1) якнайшвидше відновити доступ до мережі Інтернет; 2) забезпечити відповідною комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням органи державної влади і місцевого самоврядування; 3) залучити до роботи на деокупованих територіях державних службовців, які володіють вміннями та навичками роботи в кризових ситуаціях, мають відповідний досвід, а також спеціалістів в галузі ІКТ; 4) необхідно ознайомити осіб з усіма нововведеннями, які відбулися в Україні, за час їх окупації (введення нових форм управління державою тощо); 5) необхідно швидко ідентифікувати осіб, зокрема тих, хто отримував документ незаконних формувань «Донецька народна республіка» та «Луганська народна республіка» у віці 16-ти років і немає жодних офіційних документів, що підтверджують особу (видача ID-карток тощо); 6) забезпечити ефективну комунікацією між мешканцями на органами державної влади чи місцевого самоврядування через електронні петиції, опитування в застосунку Дія, розміщення на сайтах міськрад пропозиції щодо формування та виконання громадського бюджету тощо; 7) розробити та застосувати інструментарій електронної демократії для осіб з інвалідністю, зокрема із сенсорними порушеннями (в тому числі слуху та зору).

Література

1. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / [О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба та ін.]; за ред. А. І. Семенченко. Київ, 2009. 16 с.
2. Милованов Т., Ролан Ж. Повоєнна відбудова та реформи державного управління України. *Відбудова України: принципи та політика*. 2022. С. 44–76.
3. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>;
4. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24 лют. 2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.
5. Юріков О. О. Розвиток е-демократії в Україні у повоєнний період. *Цінність незалежності як рушійна сила державотворення* : матеріали круглого столу (Київ, 6 верес. 2023 р.). Київ, 2023. С. 70–71.
6. Юріков О. О. Український парламент на захисті прав і свобод людини та громадянина в умовах воєнного стану. *Вітчизняний парламентаризм: сучасні виміри гідності та свободи українського народу* : матеріали Всеукр. кругл. столу (Київ, 23 листоп. 2022 р.). Київ, 2022. С. 139–140.
7. E-Government Development Index. *The official portal for United Nations*. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine>.
8. Open Data Maturity Report 2022: Countries' perspectives on open data quality. *The official portal for European data*. URL: <https://data.europa.eu/en/publications/datastories/open-data-maturity-report-2022-countries-perspectives-open-data-quality>.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

UDC 347.77/.78

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.6>

D. P. Bohatchuk

*PhD in Law (Candidate of Science of Law),
Senior Lecturer of the Faculty of Law
National University of "Kyiv-Mohyla Academy"
orcid.org/0009-0008-6804-6765*

INTELLECTUAL PROPERTY LAW TO PROTECT ARTIFICIAL INTELLIGENCE SYSTEMS AGAINST ADVERSARIAL ATTACKS IN LIGHT OF THE PURPOSES OF INTELLECTUAL PROPERTY LAW¹

The paper analyzes whether the application of intellectual property law as a countermeasure against adversarial attacks on the artificial intelligence systems is consistent with the purposes of the intellectual property law.

In view of rapid development of artificial intelligence and growing number of domains in which artificial intelligence systems are applied, the adversarial attacks on such systems can potentially cause very harmful effects. Thus, there is a need to identify and develop countermeasures against adversarial attacks, in particular with the help of law. The issue of the possible legal measures that can be applied to counter adversarial attacks has to be considered first of all in the light of the purposes of the law. This paper is dedicated to an overview of the purposes and theories of justification of intellectual property law, in particular, copyright and patent law, which are further considered in the context of artificial intelligence and adversarial attacks. Although the theoretical foundations underlying the intellectual property system is a subject matter of debates, the purpose of incentivizing creativity and innovation could be considered as the primary purpose of intellectual property law.

The author concludes that the application of intellectual property law to protect AI systems against adversarial attacks and further integration of artificial intelligence into the intellectual property law system may be conducive to achieving the purposes of this system and implementing transparency. At the same time, modern intellectual property law should be adapted to the present-day realities, including the development of artificial intelligence.

This paper can serve as a basis for further research into the possibilities and expediency of the application of intellectual property law to protect artificial intelligence systems and to counter adversarial attacks on artificial intelligence.

Key words: adversarial attacks, artificial intelligence, intellectual property law, purposes of law.

Богатчук Д. П. ПРАВО ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ДЛЯ ЗАХИСТУ СИСТЕМ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ ВІД «ЗМАГАЛЬНИХ АТАК» (ADVERSARIAL ATTACKS) У СВІТЛІ ЦІЛЕЙ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті проаналізовано, чи відповідає застосування права інтелектуальної власності для протидії «змагальним атакам» (adversarial attacks) на системи штучного інтелекту цілям системи права інтелектуальної власності.

Зважаючи на стрімкий розвиток штучного інтелекту та зростаючу кількість напрямків, в яких застосовуються системи штучного інтелекту, «змагальні атаки» (adversarial attacks) на такі системи потенційно можуть спричинити дуже шкідливі наслідки. Таким чином, виникає потреба у визначенні та розвитку заходів протидії «змагальним атакам» (adversarial attacks), зокрема, за допомогою права. Питання про можливі механізми правового захисту, які можуть бути застосовані для протидії «змагальним атакам» (adversarial attacks), слід розглядати, перш за все, у світлі цілей права. Ця стаття присвячена огляду цілей і теорій щодо обґрунтування права інтелектуальної власності, зокрема, авторського права і патентного права, які в подальшому розглядаються в контексті штучного інтелекту і «змагальних атак» (adversarial attacks). Хоча теоретичне підґрунтя системи інтелектуальної власності є предметом дебатів, основною ціллю права інтелектуальної власності можна вважати стимулювання творчості та інновацій.

Автор робить висновок, що застосування права інтелектуальної власності для захисту систем штучного інтелекту від «змагальних атак» (adversarial attacks) та подальша інтеграція штучного інтелекту в систему права інтелектуальної власності може сприяти досягненню цілей цієї системи та впровадженню прозорості. Водночас, сучасне право інтелектуальної власності має бути адаптоване до реалій сьогодення, в тому числі до розвитку штучного інтелекту.

Ця стаття може слугувати основою для подальших досліджень щодо можливостей та доцільності застосування права інтелектуальної власності для протидії «змагальним атакам» (adversarial attacks) на системи штучного інтелекту.

Ключові слова: adversarial attacks, штучний інтелект, право інтелектуальної власності, цілі права.

¹ The author thanks Prof. Dr. Alfred Früh, University of Basel, Faculty of Law, the Center for Life Sciences Law (ZLSR), for his great support during the author's research at the Center for Life Sciences Law (ZLSR), Faculty of Law, the University of Basel. This paper represents the views of the author only.

Introduction. Taking into consideration the rapid development, growing impact, and widespread use of the artificial intelligence systems (AI systems), the study of adversarial attacks on AI systems requires substantial scientific attention. Adversarial attacks on AI have been the subject of research by scholars in the field of technology, including Raphaël Dang-Nhu, Mahmood Sharif, Ian J. Goodfellow, and others. At the same time, the legal study of adversarial attacks on AI systems is very limited, and the topic has been studied by very few legal scholars, in particular by Alfred Früh and Dario Haux. Despite many legal questions and huge legal problems caused by adversarial attacks on AI, many problems in this area remain without comprehensive answers and complex solutions. The foundations and justification of intellectual property (IP) law, patent law, copyright law have been studied by many scholars and experts in the field of IP: Fritz Machlup, Lionel Bently, Brad Sherman, Dominique Guellec, Henrik Timmann, Maximilian Haedicke, Jennifer Davis, and many others. Scholars Reto M. Hilty, Jörg Hoffman, and Stefan Scheuerer have devoted their research, in particular, to the issue of IP justification for artificial intelligence. This paper is intended to be an introductory work which shall help to find out whether application of IP law as one of the tools for protection of AI systems against adversarial attacks aligns with the purposes of IP law and, therefore, whether further research on possible means of IP law for the protection of AI systems could be helpful for building an effective system of legal protection against adversarial attacks.

Main body. AI system can be defined as “a machine-based system designed to operate with varying levels of autonomy and that may exhibit adaptiveness after deployment and that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations, or decisions that can influence physical or virtual environments” [1]. Adversarial attacks on AI systems use the perturbations to the input data [2, p. 1] to misdirect the AI systems and to lead to incorrect outputs such as misclassifications or false predictions [3, p. 1, 4].

An example of adversarial attacks is the implementation of so-called “smart silencers” to prevent the identification of the class and caliber of a gun which fired a shot [4, p. 41].

By adding perturbations to the input data, an attacker can cause a target AI model to produce completely wrong outputs [5, p. 2]. Adversarial attacks are not limited to AI systems that work with classification and can also target other AI systems and cause them, for example, to make wrong predictions [6, p. 4, 6, 8].

Adversarial attacks can potentially cause harmful effects in various domains in which AI systems

are applied. Therefore, there is an urgent need to identify countermeasures that can prevent or remedy such attacks.

Computer science has proposed several measures to counter adversarial attacks on a technical level [3, p. 13-16] and new research is constantly being published in this field.

However, the issue of countering adversarial attacks with the help of law requires a complex study, first of all, in view of the purposes of law as a system of regulation of social relations.

The issues which arise within the IP system should be solved, depending on the purposes this system is supposed to serve [7, p. 7]. We therefore need to consider whether mobilizing IP protection against adversarial attacks can be aligned with the purposes of IP law [3, p. 18]. This requires a closer look at such purposes and theories of justification, particularly for copyright and patent law, which will be covered by the scope of this paper.

There are different theories of justification of copyright and the restrictions imposed by it. These theories base, in particular, on the following arguments: (1) natural rights arguments, according to which copyright is a property right granted because the respective intellectual productions emanate from the mind of the authors, reflect individuality of their creators or constitute the products of the intellectual labour [8, p. 35, 36]; in this view, the author possesses a natural right to ownership of the results of the labour [9, p. 23]; (2) reward arguments, perceiving copyright as a fair reward and gratitude to an author for the effort in creating a work and sharing it with the public [8, p. 36, 37]; this reward may be proportional to the public’s appreciation of the work, as the more copies of the work are purchased / listened, etc., the greater is the financial benefits of the copyright owner [8, p. 36, 37]; (3) incentive theories, arguing that copyright is an incentive for the creation and dissemination of works [8, p. 37]; it is said that, without copyright protection and profit therefrom, authors will be deprived of economic incentive to create and disseminate their works [9, p. 23]; (4) neo-classical economics arguments, which consider copyright as a promotor of optimal use of intellectual resources and means of prevention of over-exploitation [8, p. 38]. There are also many other justification theories and points of view on copyright.

All the theories of justification for copyright may be challenged [9, p. 23]. At that, the above-mentioned arguments can complement each other. The InfoSoc Directive proposes rather broad perception of the purpose of copyright, combining different approaches: “A rigorous, effective system for the protection of copyright and related rights is one of the main ways of ensuring that European cultural creativity and production receive the necessary

resources and of safeguarding the independence and dignity of artistic creators and performers” [10]. Stimulating creativity can be seen as a primary purpose of copyright from the perspective of social value and public interest. Other goals of copyright (such as rewarding or recognizing) may be founded on this primary purpose.

The theories of justification of patent law are similar to those regarding copyright. There are two basic approaches to justification of patent system – the natural rights and utilitarian theories [11, p. 46].

The “natural-law” thesis assumes that person has the natural property rights in his own ideas, which rights should be recognized and protected, in particular, from the unauthorized use [7, p. 21]. According to the natural rights approach, the inventor, like any other worker, has a natural property right to the results of his or her labour [11, p. 46]. The “reward-by-monopoly” thesis, which also belongs to the natural rights approach, assumes that a person should receive reward for his services in proportion to their usefulness for the society [7, p. 21]. According to this approach, a patent can be considered a reward, which has been deserved by the inventor, rather than an incentive that serves to public interest [11, p. 47].

The economic approach to justification of the patent system is utilitarian: it sees patents as a policy instrument that functions in the interests of the society [12, p. 3] and that is connected with certain aims and circumstances [11, p. 49]. Pursuant to the “exchange-for-secrets” thesis [7, p. 21], which is one of the variations of the utilitarian argument, patent constitutes a contract between the inventor and society, by which society grants transitory monopoly to the inventor in exchange for patent disclosure [11, p. 50]. Thus, patents incentivize the disclosure of the knowledge by inventors to the benefit of society [11, p. 74] and “for the use of future generations” [7, p. 21]. However, disclosure comes after the invention is made, so having the invention made is the primary public interest and disclosure comes second [11, p. 51]. In view of this, patents can be seen as a promise of society to grant investors some exclusive right if they come with an invention, as a very special type of “contract” providing incentives to invent [11, p. 51]. According to the “monopoly-profit-incentive” thesis, inventions will not be obtained in sufficient measure if inventors and investors do not have profits connected with the competitive exploitation of technical knowledge [7, p. 21]. The thesis that the patent system produces effective incentives for inventing and stimulates technological progress is often considered as the fundamental economic justification for patents [7, p. 33]. Fostering innovation and growth [12, p. 3], encouraging the diffusion of technology by the economic mechanisms may be

regarded as a general purpose of the patent system [12, p. 3; 13, p. 42]. Patent law aims for spurring innovation so as to promote technical progress by rewarding inventors with an exclusive market position through patent rights for a limited number of years [14, p. 5]. At the same time, patents incentivize sharing technical knowledge with the public instead of keeping it secret [14, p. 5]. In turn, patent disclosure facilitates follow up inventions and the invention of substitutes to the initial invention [11, p. 75].

The above-mentioned theories of justification of IP rights are only a few of many, and the debates over the paradigms underlying the IP system are indeed broad and controversial. In general, it is agreed that the purpose of the IP system as a whole is promoting innovation and creativity [15, p. 214]. Thus, according to the economic argument, the IP rights anticipate incentives for creation of new intellectual capital, without which incentives the respective subjects will not invest resources in creation of such intellectual capital [9, p. 5]. According to the rights-based approach, that rest on the ideas of the eighteenth-century philosopher John Locke, and according to the so called “labour” justification, the IP rights incentivize placing the creations before the public and, therefore, engender new ideas and further creativity [9, p. 6, 7]. At the same time, the assumption that the IP rights a priori provide incentives for innovation and creativity should be considered as false [16, p. 50]. In order to properly fulfill the functions and purposes of the IP rights, IP law must be adapted to the present reality, especially to the rise of AI technologies, that in turn affects the theories of justification of IP system, which are anthropocentric in their essence.

Thus, on the one hand, AI may cause a decrease in human effort to generate intangible goods, on the other hand, AI impacts market conditions and the level of human involvement in the creation and innovation process [16, p. 50-51, 53, 55].

Taken into account that strengthening IP protection of AI systems against adversarial attacks will be favorable for labor and financial investments in these systems and, thus, will encourage their further progress, mobilizing IP law as a countermeasure against adversarial attacks is generally consistent with the purpose of incentivizing creativity and innovation as the primary purpose of the IP law. However, this issue can also be viewed from a different angle: if the IP protection indeed has incentivizing effect on developments of AI, such fostered AI may leave people in disadvantageous competitive situation and, thus, pose a threat to human progress as a general purpose [16, p. 57; 17, p. 2053, 2106]. There is also another aspect to pay attention in this context: the self-regulatory sharing schemes of “Open Source” movement, etc., are in fact playing

a crucial role in incentivizing AI innovations now and, at the same time, call into question IP law justification in realm of AI [16, p. 63, 64]. Moreover, modern technical measures, which keep constantly improving, can provide for protection for AI systems against adversarial attacks and currently play a major role for their security.

Thus, the above issue of interrelation between the IP law protection and AI systems is complicated indeed and requires a reference to the foundations to find out the proper legal response. The best options for the legal regulation in respect of AI should be determined by the legislators and policymakers in accordance with fundamental legal principles, in particular the rule of law [18]. As proceeds from the Report on intellectual property rights for the development of artificial intelligence technologies (Report A9-0176/2020), the European Parliament sees a need to strengthen IP protection for AI [19]. In this report the European Parliament “stresses the need for the Commission to aim to provide balanced and innovation-driven protection of intellectual property, for the benefit of European AI developers, to strengthen the international competitiveness of European companies, including against possible abusive litigation tactics, and to ensure maximum legal certainty for users, notably in international negotiations, in particular as regards the ongoing discussions on AI and data revolution under the auspices of WIPO” [19].

The well-established and international nature of the IP system serves as an argument to use this system for promotion of knowledge sharing of AI technologies [15, p. 222]. In particular, the benefits of patent protection, together with the legal requirements on sufficient patent disclosure could be an additional incentive for innovators to invest in so-called “explainable” and transparent AI [20, p. 217]. The need for transparency in AI, creating AI models that are able to explain themselves, or to make decisions that can be explained to people is based on the social and ethical reasons [21, p. 297]. Thus, IP protection of AI systems can be beneficial for the implementation of transparency as a legal value in this field. At the same time, wider knowledge and information sharing regarding AI within the IP system should also include the mechanisms of IP protection of AI against the potential infringements such as the adversarial attacks, as well as the IP means of decreasing the vulnerability of AI. In such a combination, the integration of AI in the IP system could be effective and socially beneficial.

Conclusion. The application of IP law to protect AI systems against adversarial attacks, and the further integration of AI into the IP system, may be conducive to achieving the purposes of IP law and implementing transparency under the fundamental principles of law.

Bibliography

1. Interinstitutional File 2021/0106(COD), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts, 5662/24, Brussels (26 January 2024), Article 3. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5662-2024-INIT/en/pdf>.
2. Ian J. Goodfellow, Jonathon Shlens and Christian Szegedy, ‘Explaining and Harnessing Adversarial Examples’ (20 March 2015) published as a conference paper at ICLR 2015. URL: <https://arxiv.org/pdf/1412.6572.pdf>.
3. Alfred Früh and Dario Haux, ‘Countermeasures against Adversarial Attacks on Computational Law’ (2024) Journal of Cross-disciplinary Research in Computational Law, CRCL, volume 2, issue 1. URL: <https://journalcrl.org/crl/article/view/31/20>.
4. Marcus Comiter, ‘Attacking Artificial Intelligence: AI’s Security Vulnerability and What Policymakers Can Do About It’ (2019) Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs. URL: <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/2019-08/AttackingAI/AttackingAI.pdf>.
5. Yao Deng, Xi Zheng, Tianyi Zhang, Chen Chen, Guannan Lou, Miryung Kim, ‘An Analysis of Adversarial Attacks and Defenses on Autonomous Driving Models’ (6 February 2020). URL: <https://arxiv.org/pdf/2002.02175.pdf>.
6. Raphaël Dang-Nhu, Gagandeep Singh, Pavol Bielik, Martin Vechev, ‘Adversarial Attacks on Probabilistic Autoregressive Forecasting Models’ (2020) Proceedings of the 37 th International Conference on Machine Learning, Vienna, Austria. URL: <https://files.sri.inf.ethz.ch/website/papers/raphaelicml.pdf>.
7. Fritz Machlup, *An Economic Review of the Patent System*, Study of the Subcommittee on Patents, Trademarks, and Copyrights of the Committee on the Judiciary, United States Senate, Eighty-fifth Congress, second session, Study No. 15 (Washington: US Government Printing Office 1958). URL: https://cdn.mises.org/An%20Economic%20Review%20of%20the%20Patent%20System_Vol_3_3.pdf.
8. Lionel Bently and Brad Sherman, *Intellectual Property Law* (3rd edn., Oxford: Oxford University Press 2008).
9. Jennifer Davis, *Intellectual Property Law* (3rd edn., Oxford: Oxford University Press 2008).
10. Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society, OJ L 167 (2001). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0029>.
11. Dominique Guellec, ‘Patents as an Incentive to Innovate’ in: Dominique Guellec and Bruno van Pottelsberghe de la Potterie (eds.), *The Economics of the European Patent System: IP Policy for Innovation and Competition* (Oxford University Press 2011).
12. Dominique Guellec, Bruno van Pottelsberghe de la Potterie, ‘Introduction’ in: Dominique Guellec and Bruno van Pottelsberghe de la Potterie (eds.), *The Economics of the European Patent System: IP Policy for Innovation and Competition* (Oxford University Press 2011).
13. Dominique Guellec, ‘Historical Insights’ in: Dominique Guellec and Bruno van Pottelsberghe de la Potterie (eds.), *The Economics of the European Patent System: IP Policy for Innovation and Competition* (Oxford University Press 2011).
14. Henrik Timmann and Maximilian Haedicke, *Patent Law: a Handbook on European and German Patent Law* (München: C H Beck 2014).

15. Rachel Free, 'Intellectual Property', in: Charles Kerrigan (ed.), *Artificial Intelligence: Law and Regulation* (Cheltenham, UK Edward Elgar Publishing 2022).
16. Reto M. Hilty, Jörg Hoffman, and Stefan Scheuerer, 'Intellectual Property Justification for Artificial Intelligence', in: Jyh-An Lee, Reto M. Hilty, and Kung-Chung Liu (eds.), *Artificial Intelligence and Intellectual Property* (1st edn., Oxford University Press 2021).
17. Daniel J. Gervais, 'The Machine As Author' (2019) *Iowa Law Review*, Volume 105, Vanderbilt Law Research Paper No. 19-35.
18. The principle of the Rule of Law, Doc. 11343, Report, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr. Erik Jurgens, Netherlands, Socialist Group (6 July 2007). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11593>.
19. European Parliament, Committee on Legal Affairs, 'Report on intellectual property rights for the development of artificial intelligence technologies', A9-0176/2020, Rapporteur: Stéphane Séjourné (2020). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0176_EN.html.
20. Jozefi en Vanherpe 'AI and IP: A Tale of Two Acronyms', in: Jan de Bruyne and Cedric Vanleenhove (eds.), *Artificial Intelligence and the Law* (Cambridge: Intersentia 2021).
21. Matt Hervey, Virginia Driver and Tom Woodhouse, 'Intellectual Property', in: Matt Hervey and Matthew Lavy (eds.), *The Law of Artificial Intelligence* (1st edn., Sweet & Maxwell 2021).

УДК 347.4:347.12
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.7>

А. Р. Закопай
аспірант кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
orcid.org/0009-0002-5147-3118

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПРАВОВИЙ СПІР»

Метою наукової статті визначено встановлення змісту поняття «правовий спір». Зазначено, що врегулювання правових спорів з давніх часів розвитку людства є одним із головних завдань функціонування держави. Підкреслено, що способи врегулювання спорів залежать як від наявних у суб'єкта економічних, соціальних можливостей задоволення його інтересів та потреб, так і від визначення об'єктивних факторів, що обумовлюють обрання того чи іншого способу захисту. Визначено, що врегулювання правових спорів часто пов'язується із застосуванням звернення особи до відповідних юрисдикційних органів, якими є судові органи, адміністративні органи, правоохоронні органи. Зроблено висновок, що належний рівень ефективності таких способів врегулювання спорів, вони характеризуються як необхідністю володіння більш значним процесуальним часом для вирішення конфліктів, так і необхідністю застосування додаткових фінансових витрат, пов'язаних із справлянням судового збору, оплати послуг юридичної допомоги та консультацій тощо. Зроблено висновок, що здійснення наукових досліджень встановлення сутності та системи альтернативних (позасудових) спорів здійснюється в межах розгляду окремих їх різновидів, що не дозволяє встановити їх структуру на основі комплексності. На підставі узагальнень наукових публікацій зроблено висновок, що способи захисту порушених прав та врегулювання правових спорів розуміються як певні прийоми, методи, дії, реалізація яких досягає компромісного чи імперативного вирішення юридичної справи. Підкреслено, що способи захисту порушених прав та інтересів особи реалізуються в межах позасудової та судової форм діяльності. До альтернативних (позасудових) способів захисту прав особи та врегулювання спорів віднесено: адміністративний порядок розгляду скарги; арбітраж; третейський суд; медіація; самозахист.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, медіація, переговори, майнова відповідальність, самозахист, вирішення правових спорів.

Закопай А. Р. REGARDING THE DEFINITION OF THE TERM "LEGAL DISPUTE"

The purpose of the scientific article is to establish the content of the concept of "legal dispute". It is noted that the settlement of legal disputes since the ancient times of human development is one of the main tasks of the functioning of the state. It is emphasized that the methods of settling disputes depend both on the subject's available economic and social opportunities to satisfy his interests and needs, as well as on the determination of objective factors determining the choice of one or another method of protection. It was determined that the settlement of legal disputes is often associated with the application of a person's appeal to the relevant jurisdictional bodies, which are judicial bodies, administrative bodies, and law enforcement bodies. It was concluded that the appropriate level of effectiveness of such dispute resolution methods is characterized by the need for more procedural time to resolve conflicts, as well as the need to apply additional financial costs related to court fees, payment of legal assistance and consultations, etc. It was concluded that the implementation of scientific research on the establishment of the essence and system of alternative (out-of-court) disputes is carried out within the scope of consideration of their individual varieties, which does not allow establishing their structure on the basis of complexity. Based on the generalizations of scientific publications, it was concluded that the methods of protection of violated rights and settlement of legal disputes are understood as certain techniques, methods, actions, the implementation of which achieves a compromise or imperative solution of a legal case. It is emphasized that the methods of protection of the violated rights and interests of a person are implemented within the framework of extrajudicial and judicial forms of activity. Alternative (out-of-court) methods of protecting personal rights and settling disputes include: administrative procedure for consideration of a complaint; arbitration; arbitration; mediation; self defense

Key words: legal regulation, mediation, negotiations, property liability, self-defense, resolution of legal disputes.

Постановка проблеми. Функціонування суспільства завжди відбувається в умовах виникнення певних суперечностей між окремими людьми, юридичними особами, соціальними органами, а також державно-владними суб'єктами. Задля врегулювання таких суперечностей мають застосовуватися соціальні норми і їх різновиди – правові норми. Суперечності, що можуть бути врегульовані нормами права, необхідно віднести до категорії правових спорів, що характеризуються наявністю таких ознак, як: правозастовчий аспект реалізації; спеціальні підстави виникнення, що пов'язується із здійсненням компетенції чи повноважень владними

особами; наявність порушення права чи суперечності щодо його реалізації [1, с. 15-17].

Стан наукової розробки проблеми. Вивчення проблеми захисту прав особи та врегулювання правових спорів присвячено чисельні науково-теоретичні публікації: у сфері цивільно-правових досліджень варто виокремити праці О.В. Дзери, А.О. Покровської; у сфері конституційно-правового захисту виокремлюються публікації Ю.С. Разметаєвої, Н.В. Мішиної; у сфері адміністративно-правових науково-теоретичних розробок варто виокремити публікації Л.О. Золотухіної, Ю.О. Легези та ін. Дослідження способів врегулювання правових спорів та їх системи, а також

визначення сутності окремих їх різновидів залишається предметом наукових розробок та не втрачає актуальності.

Метою наукової статті визначено обґрунтування змісту поняття «правовий спір».

Виклад основного матеріалу. Суперечності притаманні суспільству і призводять до конфлікту [2, с. 51-55]. Дослідження змісту суперечностей, що виникають між представниками соціуму, є предметом науки конфліктології, вивчення якої на рівні міжгалузевих зв'язків з такими науками як філософія, антропологія, психологія, соціологія, політологія, юриспруденція, етика та естетика [3]. Врегулювання конфліктів вимагає звернення і до математичних розрахунків, економічного аналізу, пов'язується із застосуванням «теорії ігор». Поширеним у наукових публікаціях є розуміння категорії «конфлікт» як певні суперечності, що відображають протидію суб'єктів і полягають у конфронтації потреб та інтересів особи, що може результативно призводити до заподіяння шкоди суб'єкту правовідносин, отримання неправомірної винагороди тощо. Існування суспільства без конфліктів, суперечностей, спорів з точки зору розуміння змісту соціального буття є неможливим [4, с. 56-60].

Встановленими відповідно до чинного національного законодавства є два порядки врегулювання спорів – судовий та позасудовий. Вирішення суперечностей вимагає встановлення змісту спорів, і саме на підставі цього формується уявлення про найбільш ефективний порядок їх врегулювання. Варто зазначити, що у зарубіжній юриспруденції вживаними є два різновиди суперечностей, де виокремлюється конфлікти («conflict») та спори («dispute») [5, с. 24-27]. Ефективність нормативного регулювання суспільних правовідносин в тому числі визначається через його здатність врегулювати спори [6, с. 17, 19].

Звернення до лексичного тлумачення поняття «конфлікт» дозволяє його трактувати як певна суперечність інтересів, ідей, принципів, потреб, що призводить до заподіяння шкоди учасникам такої взаємодії та вимагає втручання [7, с. 625]. В межах філософської науки конфлікт визначається як певний апогей суперечності, не всі суперечності призводять до конфлікту [8, с. 55]. В свою чергу в межах психологічних досліджень також зазначається, що врегулювання конфлікту є складнішим процесом, ніж врегулювання спору, що супроводжується підвищеною емоційною напругою, стресом, накопиченням негативних емоцій [9, с. 215-220]. При цьому виділяють такі види конфліктів, як: внутрішньо особистісний; етнічний; міжгруповий; організаційний; невротичний; патогенний; продуктивний; психічний; конфлікт «я» і «над-я» [9, с. 215-220]. В основу розуміння конфлікту з точки зору психологічної

наук завжди покладено інтереси особистості у її взаємодіях з іншими особистостями.

Конфлікт відрізняється від спорів рівнем розбіжностей між суб'єктами, рівнем загострення суперечностей, що призводить до заподіяння шкоди чи ймовірності заподіяння шкоди [10, с. 885]. Отже, не всі суперечності призводять до конфлікту, але всі суперечності є спорами.

За способом врегулювання суперечності, тобто спори та конфлікти, бувають правовими, морально-етичними, релігійними, і при цьому всі ці суперечності відносяться до соціальних. Правовий спір може бути класифіковано на: мирний та насильницький; внутрішньоорганізаційний та зовнішньоорганізаційний; короткостроковий, довгостроковий та постійний (безперервний); об'єктовий, регіональний, загальнонаціональний, міждержавний, міжнародний; реальний та потенційний; триваючий та такий, що виникає; відкритий та латентний; політичний, соціально-економічний, релігійний, етнічний. Таким чином, в основу класифікації суперечностей покладається ряд критеріїв, зокрема: засіб вираження (мирний та насильницький); рівень прояву (внутрішньоорганізаційний та зовнішньоорганізаційний); строк дії (короткостроковий, довгостроковий та постійний (безперервний)); територія поширення (об'єктовий, регіональний, загальнонаціональний, міждержавний, міжнародний); реальність настання негативних наслідків (реальний та потенційний); періодичність (триваючий та такий, що виникає); форма (відкритий та латентний); сфера прояву (політичний, соціально-економічний, релігійний, етнічний).

В межах даного дослідження увага буде приділена передусім питанням змісту правових спорів та способам їх врегулювання. Класифікація правових спорів може пов'язуватися із застосуванням таких критеріїв, як: територія поширення (об'єктовий, регіональний, загальнонаціональний, міждержавний); сфера виникнення та поширення (господарсько-правовий, цивільно-правовий, адміністративно-правовий, кримінально-правовий, трудо-правовий); форма врегулювання (юрисдикційний та неюрисдикційний); спосіб врегулювання (судовий порядок; медіація; арбітраж; розгляд третейським судом); зміст суб'єктно-об'єктових елементів правовідносин (публічно-правовий та приватно-правовий); правові наслідки (спори, що призвели до заподіяння майнової шкоди; спори, що призвели до заподіяння моральної шкоди, в тому числі заподіяння шкоди життю та здоров'ю людини).

Ю.О. Барабаш обґрунтовує, що конфлікт має юридичні негативні наслідки, тоді як суперечність, що не призводить до негативних наслідків, визначається як спір [10, с. 67-75]. В такому змісті необхідно зазначити неоднозначність такого

підходу, адже спори можуть призвести до порушення прав особи, що власне і розглядається як заподіяння шкоди. В цьому сенсі варто навести позицію С.О. Бобровник, яка визначає, що правовий конфлікт є формою взаємодії двох і більше суб'єктів, що призводить до порушення їх інтересів, або одного із них, і є підставою для виникнення соціальної кризи [11, с. 29].

Цікавим є підхід до розуміння правового конфлікту, обґрунтований у дослідженнях Г. Клімової, що він є найбільш розвиненою формою соціального конфлікту, і визначається тим, що його можна врегулювати із застосуванням визначеної чинним законодавством процедури, що обумовлює його гарантованістю та санкціонованістю державою [12, с. 101-102]. Заперечення викликають запровадження вченою обов'язкової вимоги щодо необхідності нормативної формалізації процедури врегулювання правового конфлікту.

Отже, очевидним є висновок про багатоаспектність досліджуваного явища, що поглиблюється наявною науковою полемікою про встановлення сутності правового спору. Правовий спір розглядається, як: вид правовідносин, зміст якого визначається через встановлення інтересів контрагентів [13]; суспільне явище, що виникає через конфронтацію прав учасників правовідносин [14, с. 7]; порушення прав та інтересів особи [15, с. 11; 16].

Звернення до чинного законодавства України дозволяє визначити такі підходи до розуміння правових суперечностей, як: 1) «спір – протиріччя або суперечка між залученими кредиторами чи між залученими кредиторами та боржником щодо пріоритетності та розміру вимог кредиторів; суперечки між залученими кредиторами щодо затвердження та/або внесення змін до затверженого плану реструктуризації необхідною кількістю голосів, будь-які інші суперечки, що виникають з рамкового договору та протягом процедури фінансової реструктуризації» (п. 25 ч. 1 статті 1 Закону України «Про фінансову реструктуризацію»)[17]; 2) «публічно-правовий спір – спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» (п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України) [18]. Цивільно-про-

цесуальним законодавством України безпосередньо не визначено категорій «цивільно-правовий спір» чи «приватно-правовий спір» як певну протилежність публічно-правовий спорів. Однак при цьому ч. 1 ст. 19 ЦПК України встановлено, що до предметної юрисдикції судів, що розглядають цивільно-правові справи, відносяться «справи, що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого судочинства». Також до приватно-правових спорів відносяться спори про «вимоги щодо реєстрації майна та майнових прав, інших реєстраційних дій, якщо такі вимоги є похідними від спору щодо такого майна або майнових прав, якщо цей спір підлягає розгляду в місцевому загальному суді і переданий на його розгляд з такими вимогами» [19].

Висновки. Встановлено, що в основу класифікації суперечностей має покладатися такі критерії, як: засіб вираження (мирний та насильницький); рівень прояву (внутрішньоорганізаційний та зовнішньоорганізаційний); строк дії (короткостроковий, довгостроковий та постійний (безперервний)); територія поширення (об'єктовий, регіональний, загальнонаціональний, міждержавний, міжнародний); реальність настання негативних наслідків (реальний та потенційний); періодичність (триваючий та такий, що виникає); форма (відкритий та латентний); сфера прояву (політичний, соціально-економічний, релігійний, етнічний).

Зазначено, що вирішення полеміки щодо розуміння правового спору у наукових розвідках пов'язується із обґрунтуванням його розуміння: як або юридичної справи, і тоді її врегулювання має відбуватися у порядку цивільного судочинства, адміністративного судочинства, господарського судочинства чи альтернативного (позасудовому) порядку; або юридичного делікту, що має бути врегульований у порядку адміністративно-деліктного провадження чи кримінально-правового провадження.

Література

1. Булгаков О.С. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби: дис. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2018. 204 с.
2. Спектор О. М. Альтернативні способи вирішення цивільно-правових спорів: світовий досвід та перспективи застосування у правовій системі України. Київ: Фенікс, 2013. 159 с.
3. Нагаєв В.М. Конфліктологія: курс лекцій (модульний варіант): Навчальний посібник. К.: ЦУЛ, 2004. 198 с.
4. Максимов С. І. Філософія права: сучасні інтерпретації : Вибр. праці: статті, аналіт. огляди, переклади (2003–2010). Х. : Право, 2010. 336 с.

5. Deutsch M. and Coleman P. (eds.). *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000. 1272 p.
6. Folberg J., Golann D., Kloppenberg L., Stipanowich T. *Resolving disputes. Theory, practice and law*. New York: Aspen Publishers, 2005. 768 p.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
8. Максимов С. І. Філософія права: сучасні інтерпретації : Вибр. праці: статті, аналіт. огляди, переклади (2003–2010). Х. : Право, 2010. 336 с.
9. Шапар В. Б. Сучасний тлумачний психологічний словник. Х.: Прапор, 2007. 640 с.
10. Новий тлумачний словник української мови / украдачі: В. Яременко, О. Сліпущко. Київ: АКОНІТ, 2008. Т. 2. 926 с.
11. Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти: поняття, сутність, ключові ознаки. Вісник Львівського Університету. Серія юридична. Львів: ЛДУ, 2008. Вип. 47. С. 67–75.
12. Бобровник С. Правовий конфлікт: поняття, ознаки, природа та різновиди. Вісник Академії правових наук України. 2011. № 1 (64). С. 26–33.
13. Клімова Г. Юридичний конфлікт: причини і сутність. Вісник Академії правових наук України. Харків: Право, 2002. № 1 (28). С. 99–105
14. Зубро Т. П. Медіація як спосіб альтернативного врегулювання спорів в європейському просторі. URL: <http://oaji.net/articles/2014/976-1415035302.pdf>
15. Злакоман І. М. Господарсько-правові засоби та форми вирішення інвестиційних спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 19 с.
16. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2012. 22 с.
17. Золотухіна Л.О., Легеза Ю.О. Гарантії захисту публічного інтересу. *Юридичний бюлетень*. 2020. Випуск 14. С. 39-48
18. Про фінансову реструктуризацію: Закон України від 14 червня 2016 року № 1414-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-19#Text>
19. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446
20. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>

УДК 347.736

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.8>

В. В. Красуцький
доктор філософії у галузі права (PhD)
orcid.org/0000-0001-9050-9692

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ІНВЕНТАРИЗАЦІЇ МАЙНА БАНКРУТА

У роботі вказано, що недостатньо є дослідженими особливості документального відображення результатів проведення інвентаризації майна боржника у межах справи про банкрутство, ефективності її проведення, а також правових наслідків неможливості проведення такої інвентаризації.

Щодо підприємств, визнаних банкрутом, відсутні окремі правові норми, які б регулювали порядок проведення інвентаризації майнових активів таких підприємств, а інвентаризація перед складанням річної фінансової звітності – обов'язкова процедура для всіх установ.

Ключовою особою при інвентаризації майна банкрута є ліквідатор, який проводить інвентаризацію та визначає початкову вартість майна банкрута, формує ліквідаційну масу з усіх видів майнових активів банкрута, і за рахунок коштів, одержаних від продажу ліквідаційної маси здійснюється задоволення вимог кредиторів.

Особливі проблеми у проведенні інвентаризації банкрута виникають, коли майнові активи банкрута знаходяться на території бойових дій, або в безпосередній близькості до таких територій, внаслідок чого проведення інвентаризації майна банкрута може загрожувати життю та здоров'ю ліквідатора та інших осіб, включених до інвентаризаційної комісії.

Проаналізовано, що обов'язковість проведення щорічної інвентаризації по суті призводить до формальності її проведення, а ліквідатор підприємства є єдиною матеріально відповідальною особою, що зумовлює додатковий час на проведення інвентаризації, в проведенні якої фактично немає необхідності, а тому для підвищення ефективності і її превалювання над формальністю, видається за необхідне спростити ведення бухгалтерського обліку підприємствами, що перебувають у ліквідаційній процедурі, спростити порядок списання майна, яке знаходиться на окупованій території або було знищено внаслідок бойових дій, а також встановити правило, що відсутні правові наслідки за непроведення фактично інвентаризації щодо майна, яке відповідно до отриманих відомостей знаходиться на території бойових дій або в безпосередній близькості до них через наявність загроз життю та здоров'ю членів інвентаризаційної комісії.

Ключові слова: ліквідаційна процедура у межах справи про банкрутство, банкрут, ліквідатор, звіт ліквідатора, інвентаризація майнових активів.

Krasutskyi V. V. PROBLEMATIC ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE INVENTORY OF THE BANKRUPT'S PROPERTY

The work indicates that the feasibility of documenting the results of an inventory of the debtor's property within the bankruptcy case, its effectiveness, and the legal consequences of the impossibility of such an inventory are insufficiently researched.

There are no separate legal norms that would regulate the inventory of property assets of such enterprises to enterprises recognized as bankrupt, and the inventory before drawing up annual financial statements is a mandatory procedure for all institutions.

The liquidator is the key person in the inventory of the bankrupt's property. The liquidator conducts an inventory and determines the initial value of the bankrupt's property, forms a liquidation mass from all types of property assets of the bankrupt, and at the expense of the funds obtained from the sale of the liquidation mass, creditors' claims are satisfied.

Special problems in conducting an inventory of the bankrupt arise when the property assets of the bankrupt are located in the territory of hostilities, or in the immediate vicinity of such territories, as a result of which the inventory of the property of the bankrupt may threaten the life and health of the liquidator and other persons included in the inventory commission.

It is analyzed that the obligation to conduct an annual inventory essentially leads to the formality of its conduct. The liquidator of the enterprise is the only materially responsible person, which leads to additional time for conducting the inventory, which is actually not necessary, and therefore, in order to increase efficiency and its superiority over formality, it seems necessary to simplify the accounting of enterprises undergoing liquidation procedure, to simplify the procedure for writing off property located in the occupied territory or destroyed as a result of hostilities. It is also necessary to establish a rule that there are no legal consequences for failure to actually conduct an inventory of property that, according to the received information, is located in the territory of hostilities or in the immediate vicinity of them due to the presence of threats to the life and health of the members of the inventory commission.

Key words: liquidation procedure of bankruptcy, bankrupt, liquidator, liquidator report, inventory of property assets.

Розвиток євроінтеграційних процесів вимагає удосконалення законодавства України у сфері захисту прав та інтересів суб'єктів правовідносин, що виникають між кредиторами та боржником, ключовим аспектом якого є зростання процент-

ного відношення загальної суми всіх задоволених (погашених) вимог до загальної суми визнаних вимог кредиторів до боржника.

При цьому, ефективність банкрутства боржника залежить від правового регулювання поряд-

ку проведення інвентаризації майнових активів, оскільки це прямо впливає на формування ліквідаційної маси боржника та в подальшому визначення можливого розміру вимог до особи (осіб), що можуть бути притягнуті до субсидіарної відповідальності за зобов'язаннями боржника, тобто в належному проведенні інвентаризації майна боржника зацікавлені не тільки кредитори.

Метою статті є встановлення сучасних тенденцій правового регулювання проведення інвентаризації майна боржника у процедурах банкрутства, можливості застосування спрощених підходів щодо формального відображення результатів інвентаризації, а також визначення обов'язковості її проведення, зокрема щодо підприємства, активи яких знаходять на територіях, де безпосередньо здійснюються бойові дії в умовах воєнного стану в Україні, виявлення недоліків правового регулювання вказаних правовідносин з метою формулювання напрямків проведення змін у діюче законодавство України у вказаній сфері.

Постановка проблеми. За загальним розумінням, інвентаризація активів та зобов'язань підприємства має вагоме значення для отримання належних та достовірних відомостей про майнові активи підприємства, особливо за умови встановлення ознак неплатоспроможності підприємства, оскільки облікова політика підприємства, що перебуває у ліквідаційній процедурі у межах справи про банкрутство, полягає у формуванні ліквідаційної маси, до якого за загальним правилом включається все наявне, окрім певних винятків, майно боржника, його оцінці, виставленні на торги, реалізації і розрахунками з кредитором, крім випадків, якщо є можливість відновити платоспроможність підприємства шляхом введення процедури санації.

При цьому наразі є недостатньо дослідженими особливості документального відображення результатів проведення інвентаризації майна боржника у межах справи про банкрутство, ефективності її проведення, а також правових наслідків неможливості проведення такої інвентаризації.

В сучасному українському праві проблематика теоретичні та практичні питання конкурсного права досліджувались такими наступними науковцями як О. А. Беяневич [1], О. В. Васюковський [2], І. О. Вечірко [3], Л. І. Грабован [5], С. В. Жуков [6], Д. В. Мандичев [9], Б. М. Поляков [13], Р. Б. Поляков [14], П. Д. Пригуза [19] та іншими.

В свою питання щодо теоретичних та прикладних аспектів дослідження проведення інвентаризації майна знайшли відображення у наукових роботах вчених-економістів, а саме: Бардаша С. В., Бурової Т. А., Кузик Н. П., Кузьміна Д. Л., Мезенцевої Н. М., Муравського В. В., Смержанюк Т. П., Харламової О. В. та ін.

Виклад основного матеріалу. Частиною 6 ст. 145 Господарського кодексу України [4] передбачено, що суб'єкти господарювання зобов'язані на основі даних бухгалтерського обліку скласти фінансову звітність за формами, передбаченими законодавством, проводити інвентаризацію належного їм майна для забезпечення достовірності даних бухгалтерського обліку та звітності, надавати фінансову звітність відповідно до вимог закону та їх установчих документів.

Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [18] підприємства зобов'язані проводити інвентаризацію активів і зобов'язань, під час якої перевіряються і документально підтверджуються їх наявність, стан і оцінка, а згідно з ч. 2 цієї статті об'єкти і періодичність проведення інвентаризації визначаються власником (керівником) підприємства, крім випадків, коли її проведення є обов'язковим згідно з законодавством.

Так, відповідно до п. 7 розділу I Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань, затвердженого наказом Міністерства фінансів України № 879 від 02.09.2014 [11] обов'язковою є проведення інвентаризації у наступних випадках: перед складанням річної фінансової звітності у встановленому законодавством обсязі; у разі передачі майна державного підприємства або бюджетної установи в оренду, приватизації майна державного підприємства, перетворення державного підприємства, передачі державного підприємства або бюджетної установи до сфери управління іншого органу управління, крім передачі в межах одного органу управління; у разі зміни матеріально відповідальних осіб, а також у разі зміни керівника колективу (бригади), вибуття з колективу (бригади) більше половини його членів або на вимогу хоча б одного члена колективу (бригади) при колективній (бригадній) матеріальній відповідальності (на день приймання-передачі справ) в обсязі активів, які знаходяться на відповідальному зберіганні; у разі встановлення фактів крадіжок або зловживань, псування цінностей; за судовим рішенням або на підставі належним чином оформленого документа органу, який відповідно до закону має право вимагати проведення такої інвентаризації; у разі техногенних аварій, пожежі чи стихійного лиха; у разі припинення підприємства; у разі переходу на складання фінансової звітності за міжнародними стандартами (на дату такого переходу); в інших випадках, передбачених законодавством.

Отже, інвентаризація перед складанням річної фінансової звітності – обов'язкова процедура для всіх установ.

Щодо підприємств, визнаних банкрутами, відсутні окремі правові норми, які б регулювання проведення інвентаризації майнових активів

таких підприємств, але якщо аналізувати наслідки непроведення інвентаризації, то необхідно зауважити, що згідно з пп. 94.2.8. п. 94.2. ст. 94 Податкового кодексу України [10] якщо з'ясується, що платник податків відмовляється від проведення інвентаризації основних засобів, товарно-матеріальних цінностей, коштів (зняття залишків товарно-матеріальних цінностей, готівки), то може бути застосовано арешт майна.

Втім слід враховувати, що відповідно до ч. 1 ст. 59 Кодексу України з процедур банкрутства [7] з дня відкриття ліквідаційної процедури скасовуються арешт, накладений на майно банкрута, а накладення нових арештів або інших обмежень щодо розпорядження майном банкрута не допускається.

Звідси можна зробити висновок, що положення пп. 94.2.8. п. 94.2. ст. 94 Податкового кодексу України [10] не підлягають застосуванню щодо підприємства, визнаного банкрутом, але господарський суд, що розглядає справу про банкрутом, керуючись принципом судового контролю може ухвалити судові рішення щодо виконання вказаних вимог ліквідатором.

Слід відзначити, що відповідно до позиції Верховного Суду у постанові від 06.03.2024 у справі № 904/8756/21 [16] саме функції ліквідатора зі здійснення інвентаризації, виявлення майна банкрута та аналізу фінансово-господарського стану боржника є взаємопов'язаними та базовими для забезпечення ефективності ліквідаційної процедури, адже належне їх виконання є запорукою досягнення її основної мети – як найповнішого задоволення вимог кредиторів, як за рахунок продажу активів банкрута, так і шляхом притягнення до солідарної та субсидіарної відповідальності керівника, засновників (учасників, акціонерів) боржника.

Відповідно до ч. 1 ст. 65 Кодексу України з процедур банкрутства [7] після завершення всіх розрахунків з кредиторами ліквідатор подає до господарського суду звіт та ліквідаційний баланс, до якого додаються відомості за результатами інвентаризації майна боржника та перелік ліквідаційної маси, тобто нормативно визначено обов'язковість проведення та відображення результатів інвентаризації майна.

Частиною 3 ст. 65 Кодексу України з процедур банкрутства [8] передбачено, що якщо ліквідатор не виявив майнових активів, що підлягають включенню до складу ліквідаційної маси, він зобов'язаний окремо зазначити такі майнові активи у ліквідаційному балансі та подати до господарського суду ліквідаційний баланс, який засвідчує відсутність у банкрута майна.

Необхідно виходити з того, що за змістом статей 61, 62, 63, 64 Кодексу України з процедур банкрутства ліквідатор з дня свого призначення,

зокрема, проводить інвентаризацію та визначає початкову вартість майна банкрута, формує ліквідаційну масу з усіх видів майнових активів (майно та майнові права) банкрута, які належать йому на праві власності або повного господарського відання на дату відкриття ліквідаційної процедури та виявлених в ході ліквідаційної процедури, за рахунок коштів, одержаних від продажу якого (майна та майнових активів боржника), здійснюється задоволення вимог кредиторів [17].

Отже, обов'язок щодо проведення інвентаризації майна банкрутом покладено на ліквідатора, незважаючи на те, що здебільшого у справах про банкрутство попередні керівники, повноваження яких припинені не повною мірою надають бухгалтерські документацію та матеріальні цінності банкрута, що негативно впливає на процес проведення інвентаризації майна банкрута.

При цьому, в будь-якому випадку при здійсненні повноважень ліквідатора необхідне втілення принципу безсумнівної повноти дій ліквідатора.

Ліквідатор банкрута повинен провести суцільну інвентаризацію, яка охоплює всі види зобов'язань та всі активи підприємства незалежно від їх місцезнаходження. Також інвентаризації підлягають активи і зобов'язання, які обліковуються на позабалансових рахунках, зокрема цінності, що не належать підприємству, але тимчасово перебувають у його користуванні, розпорядженні або на зберіганні, умовні активи і зобов'язання підприємства, бланки документів суворої звітності, інші активи.

Особливі проблеми у проведенні інвентаризації банкрута виникають коли майнові активи банкрута знаходяться на території бойових дій, або в безпосередній близькості до таких територій, внаслідок чого проведення інвентаризації майна банкрута може загрожувати життю та здоров'ю ліквідатора та інших осіб, включених до інвентаризаційної комісії.

Як відомо, указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 «Про введення воєнного стану в Україні» у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України введено в Україні воєнний стан із 05 год. 30 хв. 24.02.2022 строком на 30 діб, і наразі указом Президента України № 49/2024 «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» продовжено строк дії воєнного стану в Україні з 05 год. 30 хв. 05.02.2024 строком на 90 діб.

Необхідно підкреслити, що під час воєнного стану в Україні було затверджено Перелік територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 23.09.2022, затвердженого наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово оку-

пованих територій України № 75 від 25.04.2022, Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, затвердженого наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України № 309 від 22.12.2022.

Якщо населений пункт, де розташовано підприємство, потрапив до зазначеного переліку, необхідно провести річну інвентаризацію станом на 1 число місяця, наступного за місяцем усунення небезпеки та перешкоди доступу до активів, первинних документів і реєстрів бухгалтерському обліку, а також відобразити результати інвентаризації в бухгалтерському обліку відповідного звітного періоду.

Також необхідно враховувати, що Положенням про порядок консервації основних виробничих фондів підприємств, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.1997 № 1183 у разі, коли підприємство на певний час припиняє свою діяльність, за бажанням воно може провести консервацію основних засобів, крім об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, які обов'язково підлягають такій процедурі [12].

Разом з тим для установ, майно яких знаходиться на тимчасово окупованій території, в районі проведення активних бойових у період дії воєнного стану або майно яких розташоване на (в) таких територіях (районах), проводять інвентаризацію тільки тоді, коли стане можливим безпечний та безперешкодний доступ уповноважених осіб до активів, необхідних первинних документів і реєстрів бухгалтерського обліку.

Отже, встановлено, що нормативно-правовими актами України у багатьох випадках обов'язкове проведення інвентаризації активів та зобов'язань підприємств, що подекуди негативно впливає на суб'єктів підприємницької діяльності, оскільки займає багато трудового часу у працівників, і фактично може призвести до формального проведення інвентаризації, що не забезпечить втілення її функції щодо забезпечення достовірності ведення бухгалтерського обліку.

Враховуючи несприятливі умови ведення господарської діяльності в Україні, що викликані були карантинними обмеження та воєнним станом в Україні, для повноцінного відновлення підприємництва видається за необхідне погодитись щодо необхідності перегляду принципу обов'язковості інвентаризації для підприємств усіх форм власності – державного, комунального, приватного та корпоративного секторів економіки. Відповідно в законодавчому порядку слід закріпити принцип добровільності інвентаризації та покласти відповідальність за її проведення (непроведення) на власників або адміністрацію підприємства, у тому числі державу – органи державної влади

(для державної форми власності) та місцеві громади – органи місцевої влади (для комунальної форми власності) [20, с. 105].

Так, відповідно до норм п. 8 розд. I Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань, затверджене наказом Міністерства фінансів України № 879 від 02.09.2014 [11] і п. 12 Порядку подання фінансової звітності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 419 від 28.02.2000 якщо якийсь майно залишилося на тимчасово окупованій території, списати його з балансу можна тільки за наслідками інвентаризації, яка має бути проведена станом на перше число місяця, що настає за місяцем, в якому буде звільнено тимчасово окуповану територію.

Слід враховувати, що при перебуванні запасів на тимчасово окупованих територіях при неможливості отримання доступу до них існує невизначеність щодо їх визнання у складі активів. Згідно ПСБО нарахування резервів на запаси не передбачено, а списання чи уцінка можлива лише за умови проведення інвентаризації. До цього моменту згідно рекомендацій Міністерства фінансів України запаси повинні залишатися на балансі [8].

При цьому неможливість списання з балансу банкрута матеріальних активів призводить до затягування ліквідаційної процедури, строк якої обмежений Кодексом України з процедур банкрутства, який і так не завжди дотримується через ряд об'єктивних обставин, наприклад, наявність податкових спорів або спорів щодо витребування майна на користь банкрута.

Видається, що в умовах воєнного стану в Україні необхідно розробити та вдосконалити механізми своєчасного проведення інвентаризації активів та зобов'язань підприємства, оскільки внаслідок неналежно проведеної облікової політики втрачаються матеріальні цінності, бухгалтерська документація.

При визначенні розміру збитку, що стягується з винної в нестачі особи, керуватись Порядком визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22.01.1996 № 116 [15].

Є підстави сумніватись в ефективності проведення інвентаризації активів та зобов'язань внаслідок її проведення за планом 1 раз на рік перед складанням фінансової звітності, оскільки більш ефективними видаються вибіркові інвентаризації, оскільки вони не мають формального характеру (в тому числі на вимогу кредитору або суду, що розглядає справу про банкрутство).

При цьому інвентаризація всіх матеріальних цінностей підприємства потребує тривалого часу, що негативно впливає на господарські процеси та виробничі відносини, тому більш доцільним, до прикладу безпосередньо на складах, є організову-

вати і здійснювати поточний контроль за наявністю і збереженням товарних запасів на будь-яку дату.

Отже, інвентаризація є важливим засобом контролю за збереженням і закріпленням матеріальних цінностей за певними об'єктами і матеріально відповідальними особами через перевірку фактичної наявності майна підприємства і співставлення даних інвентаризації з бухгалтерським обліком, а тому, враховуючи специфіку банкрута, необхідно розробити спеціальні норми щодо обов'язковості, періодичності та порядку інвентаризації майна банкрута.

Висновки. Проведення інвентаризації є обов'язковим у ряді випадків, передбачених законодавством України.

Для проведення інвентаризації на підприємстві, визнаного банкрутом, створюється інвентаризаційна комісія, яку повинен очолювати ліквідатор підприємства.

Під час інвентаризації складають інвентаризаційний опис, який формується за об'єктами основних засобів чи групами та окремо за кожною матеріально-відповідальною особою.

Якщо брати до уваги підприємство, яке перебуває у ліквідаційній процедурі у межах справи про банкрутство, то безпосередньо виробнича діяльність цього підприємства є припиненою, а кредитори підприємства очікують реалізації майна, зокрема, виявленого за результатами проведеної інвентаризації активів товариства.

При цьому згідно з ст. 10 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [18] для забезпечення достовірності даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності підприємства зобов'язані проводити інвентаризацію активів і зобов'язань, під час якої перевіряються і документально підтверджуються їх наявність, стан і оцінка. Інвентаризація майна підприємства повинна проводитися ліквідатором після відкриття ліквідаційної процедури, але при цьому підприємства, що перебувають у ліквідаційній процедурі, відповідно до норм законодавства також у встановлені терміни, а саме кожний рік перед складанням річної фінансової звітності (крім інвентаризації будинків, споруд та інших нерухомих об'єктів основних фондів, що проводиться раз на три роки); при зміні матеріально відповідальних осіб; при встановленні фактів крадіжок чи зловживань.

Така обов'язковість проведення щорічної інвентаризації по суті призводить до формальності її проведення, а ліквідатор підприємства є єдиною матеріально відповідальною особою, що зумовлює додатковий час на проведення інвентаризації, в проведенні якої фактично немає необхідності.

У зв'язку з цим, з метою підвищення ефективності і її превалювання над формальністю, видається за необхідне спростити ведення бухгалтер-

ського обліку підприємствами, що перебувають у ліквідаційній процедурі, спростити порядок списання майна, яке знаходиться на окупованій території або було знищено внаслідок бойових дій, а також встановити правило, що відсутні правові наслідки за непроведення фактично інвентаризації щодо майна, яке відповідно до отриманих відомостей знаходиться на території бойових дій або в безпосередній близькості до них через наявність загроз життю та здоров'ю членів інвентаризаційної комісії.

Література

1. Беляневич О. А. Про особливості застосування норм про позовну давність у справах про банкрутство. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 8.
2. Васюковський О. В. Судові процедури у справах щодо неплатоспроможності та банкрутства юридичних осіб: сутність. *Право України*. Київ : ТОВ «Видавничий Дім «АртЕк», 2021. № 7. С. 169-187.
3. Вечірко І. О. Про деякі проблеми реалізації функцій суду в ліквідаційній процедурі. *Санація та банкрутство*. 2016. № 3-4. С. 188-193.
4. Господарський кодекс України : Закон України № 436-IV від 16.01.2003. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-15> (дата звернення: 15.03.2024).
5. Грабован Л. І. Погашення вимог кредиторів у процедурі банкрутства. Теорія і практика : монографія. Одеса : Фенікс, 2018. 308 с. 4.
6. Жуков С. В. Проблемні питання визнання недійсними правочинів боржника у справі про банкрутство. *Актуальні проблеми процедур банкрутства в Україні та міжнародний досвід врегулювання неплатоспроможності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 18.10.2019). С. 51-64.
7. Кодекс України з процедур банкрутства: Закон України № 2597-VIII від 18.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19> (дата звернення: 15.03.2024).
8. Лист Міністерства фінансів України «Щодо особливостей відображення в бухгалтерському обліку витрат» № 31-11410-07-10/18732 від 29.06.2016. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1705201-16#Text> (дата звернення: 15.03.2024).
9. Мандичев Д. В. Правове регулювання запобігання корупції у діяльності арбітражного керуючого. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 9. С. 98-102.
10. Податковий кодекс України : Закон України № 2755-VI від 02.12.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 15.03.2024).
11. Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань : наказ Міністерства фінансів України № 879 від 02.09.2014. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1365-14#Text> (дата звернення: 15.03.2024).
12. Положення про порядок консервації основних виробничих фондів підприємств, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 1183 від 28.10.1997. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1183-97-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2024).
13. Поляков Б. М. Правові проблеми регулювання неспроможності (банкрутства) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04. Донецьк, 2003. 436 с.

14. Поляков Р. Б. Формування активу та пасиву юридичної особи – боржника у процедурі банкрутства (неспроможності) за законодавством України і Німеччини. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Юридичні науки. 2022. Т. 33(72), № 3. С. 14-22. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2022_33\(72\)_3_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2022_33(72)_3_5).

15. Порядок визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 116 від 22.01.1996. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116-96-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2024).

16. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 06.03.2024 у справі № 904/8756/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117684964> (дата звернення: 25.03.2024).

17. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 17.10.2023 у справі № 904/3074/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114453948> (дата звернення: 25.03.2024).

18. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України № 996-XIV від 16.07.1999. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text> (дата звернення: 15.03.2024).

19. Пригуза П. Д. Огляд деяких проблем застосування права банкрутства в Україні – потрібен злам парадигми. *Вісник господарського судочинства*. 2011. Вип. № 2. С. 131–138.

20. Хомка В. М. Актуальні проблеми та шляхи вдосконалення проведення інвентаризації в сільськогосподарських підприємствах / В. М. Хомка // *Вісник Львівського національного аграрного університету*. Серія : Економіка АПК. 2017. № 24(1). С. 102-113. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnau_econ_2017_24%281%29_2.

УДК 347.9(4)
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.9>

Н. Д. Петренко
*аспірантка кафедри цивільного, нотаріального та виконавчого процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»,
суддя Господарського суду Одеської області
orcid.org/0009-0007-8506-4191*

ШТРАФ ЯК ФОРМА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕПОВАГУ ДО СУДУ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Витоки відповідальності за неповагу до суду для країн звичаєвого права походять від «внутрішньої юрисдикції» англійських вищих судів, яка раніше існувала без явної законодавчої основи та яку суд може використати в міру необхідності щоразу, коли це буде справедливо для того, щоб зберегти свій власний авторитет. Внаслідок конвергенції правових систем, впливу практики ЄСПЛ, абстрактного загального права виявилося недостатнім, щоб відповідати сучасним стандартам притягнення до відповідальності (встановлення обмеження на підставі закону, правової визначеності, процесуальних гарантій щодо захисту під час вирішення питання про неповагу тощо). Законом про неповагу до суду 1981 року вперше було встановлено типологію протиправної поведінки, яка судом визнається як неналежна.

Існує дві основні форми неповаги – кримінальна та цивільна, але тягар доведення для обох лежить на кримінальному стандарті «поза розумним сумнівом». Кримінальна неповага – це поведінка, яка виходить за межі простого невиконання судового наказу та передбачає серйозне втручання у відправлення правосуддя, яка вказує на непокору або неповагу до суду, або яка навмисно ставить під сумнів або зачіпає авторитет суду чи верховенство самого закону. В свою чергу, цивільна неповага стосується поведінки, яка сама по собі не є злочином, але карається судом з метою забезпечення дотримання процесуальних правил, судових рішень та наказів. Зазвичай притягнення до відповідальності за цивільну неповагу ініціює одна зі сторін процесу.

Відзначається, що хоча санкція за цивільну неповагу містить елемент покарання, його основною метою є примус до підпорядкування. Особа, яка вчинила такий вид неповаги, не отримує судимості, цивільна неповага не є кримінальним злочином, навіть якщо вона вчинена у зв'язку з розглядом кримінальної справи. Однак якщо неправомірна поведінка може становити окреме кримінальне правопорушення, зазвичай доцільною є передача справи для розслідування поліцією.

Ключові слова: неповага до суду, штраф, цивільний процес, процесуальна відповідальність, зловживання цивільними процесуальними правами.

Petrenko N. D. A FINE AS A FORM OF LIABILITY FOR CONTEMPT OF COURT IN THE UK

The origins of liability for contempt of court for common law countries derive from the "internal jurisdiction" of the English High Courts, which previously existed without an express statutory basis and which the court can exercise as necessary whenever it is just to preserve its own authority. As a result of the convergence of legal systems, the influence of the practice of the ECtHR, the abstract common law proved to be insufficient to meet the modern standards of prosecution (establishment of limitations based on the law, legal certainty, procedural guarantees for protection when dealing with the issue of contempt, etc.). The Contempt of Court Act of 1981 established for the first time a typology of unlawful conduct that is recognized by a court as improper.

There are two main forms of contempt, criminal and civil ones, but the burden of proof for both of them rests with the criminal standard of "beyond a reasonable doubt." Criminal contempt is conduct that goes beyond simple failure to comply with a court order and involves a serious interference with the administration of justice, that shows disobedience or contempt for the court, or that intentionally challenges or impinges on the authority of the court or the rule of law itself. In turn, civil contempt refers to conduct that is not a crime in itself, but is punishable by a court in order to ensure compliance with procedural rules, court decisions and orders. Civil contempt prosecutions are usually initiated by one of the parties to the proceedings.

It is noted that although the sanction for civil contempt contains an element of punishment, its main purpose is to compel compliance. A person who commits this type of contempt does not suffer conviction, civil contempt is not a criminal offense, even if it is committed in connection with a criminal case. However, where the misconduct may constitute a separate criminal offence, it is usually appropriate to refer the matter to the police for investigation.

Key words: contempt of court, fine, civil process, procedural liability, abuse of civil procedural rights.

Постановка проблеми. Відповідальність за неповагу до суду для країн звичаєвого права є настільки вкоріненою у судову діяльність та виражає саму ідею про те, що повноваження щодо неповаги до суду (як у цивільній, так і в кримінальній формі) є настільки вродженими в концепцію судової влади, що суд, який не може забезпечити дотримання своїх власних рішень і наказів, неможливо уявити [1, с. 49]. Її витоки походять від «внутрішньої юрисдикції» англійських вищих

судів, яка раніше існувала без явної законодавчої основи та яку суд може використати в міру необхідності щоразу, коли це буде справедливо для того, щоб зберегти свій власний авторитет. Як зазначає М. Честерман, у теорії законодавства про неповагу до суду «жертвою» неповаги є відправлення правосуддя в цілому, а не гідність окремого суду чи судді; але в деяких випадках неповаги до суду (наприклад, коли в суддю кидають підручний предмет) суддя відіграє роль жертви [2].

Звісно, що внаслідок конвергенції правових систем, впливу практики ЄСПЛ, абстрактного загального права виявилось недостатнім, щоб відповідати сучасним стандартам притягнення до відповідальності (встановлення обмеження на підставі закону, правової визначеності, процесуальних гарантій щодо захисту під час вирішення питання про неповагу тощо).

Аналіз досліджень та публікацій. Правова комісія Сполученого Королівства провела огляд законів про неповагу в Англії та Уельсі, щоб перевірити їх відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Консультативний документ, опублікований Юридичною комісією, включає аналіз сумісності чинних англійських і валлійських законів про неповагу, включаючи неповагу перед судом, до ЄСПЛ. Актуалізація дискусії щодо неповаги до суду в британській науковій спільноті відобразилась у працях Карло Вітторіо Джабардо, який протиставляв відповідальність за неповагу до суду у країнах загального та континентального права. Широко обговорюється у контексті практики ЄСПЛ питання щодо «скандалізації судочинства» у працях В. Теремецького, О. Коровайка, М. Василенко та ін. [3], які пропонують шляхи пошуку балансу між захистом відправлення правосуддя та правом на свободу вираження поглядів під час судового переслідування за неповагу до суду.

Виклад основного матеріалу. Законом про неповагу до суду 1981 року встановлюється типологія протиправної поведінки, яка судом визнається як неналежна за наявності сукупності умов:

1) публічне розголошення інформації про триваючий судовий процес у будь-якій формі (публікація у ЗМІ, проголошення промови тощо), якщо таке розголошення суттєвий ризик того, що буде серйозно перешкоджено здійсненню правосуддя в даному провадженні. Вказаний вид відповідальності фактично означає «відповідальність без вини», тобто поведінка може розглядатися як неповага до суду як втручання у перебіг правосуддя в певному судовому процесі незалежно від наміру особи це зробити. Особа не вважатиметься винною у неповазі до суду, якщо на момент публікації (доклавши всіх розумних зусиль) вона не знає та не має підстав вважати, що ведеться відповідне провадження, якщо вона не знає, що розголошувані відомості містять охоронювану інформацію, і не має підстав підозрювати, що може розголосити таку інформацію. При цьому тягар доказування повністю покладається на розголошувача. Крім цього, особа є невинуватою, якщо нею опубліковано точний звіт про публічні судові процеси, крім випадку, коли суд постановив відкласти публікацію звіту про справу на певний період, який суд вважає за необхідним для уникнення істотного ризику заподіяння шкоди відправленню право-

суддя. Також не повинна розглядатися як неповага до суду публікація, зроблена як або як частина добросовісного обговорення державних справ або інших питань, що становлять суспільний інтерес, якщо існує випадковий ризик перешкоджання або заподіяння шкоди певному судовому розгляду під час обговорення;

2) розголошення таємниці наради присяжних: отримання, розголошення або вимагання будь-яких деталей зроблених заяв, висловлених думок, висунутих аргументів або голосів членів журі під час розгляду будь-яких судових справ за їх участі;

3) несанкціонований запис судового процесу. Неповагою до суду вважається використання в суді або спроба використання будь-якого звукозаписуючого пристрою без дозволу суду (крім офіційних стенограм судових засідань); оприлюднення запису судового розгляду; використання записи всупереч тим цілям, задля яких судом надавався дозвіл на аудіофіксацію. Суд може постановити вилучити пристрій та/або будь-який зроблений запис, а також розпорядитися про продаж чи інше відчуження конфіскованої речі [4].

Широка дискреція суду з питань неповаги, застосування за своєю природою «кримінальних» санкцій у суто цивільних провадженнях були предметом численної критики: як зазначає Гордон Ексолл, «усі гарантії, якими зазвичай користуються підсудні, зникають, і існує небезпека, що деякі судді візьмуть на себе роль обвинувача, а не арбітра» [5]. Зокрема, у справі «Hughes Jarvis Ltd v Searle & Anor» через повне порушення основних процедурних гарантій апеляційний суд скасував рішення про ув'язнення свідка через те, що він розмовляв з іншими під час дачі свідчень [6]. У справі «LL v Lord Chancellor» апеляційною інстанцією було констатовано порушення статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, оскільки ув'язненого відповідача не було попереджено про кримінальний характер провадження про неповагу, не роз'яснено права не давати свідчення проти себе, не було надано можливості дати свідчення про себе перед перехресним допитом [7].

Існує дві основні форми неповаги – кримінальна та цивільна, але тягар доведення для обох лежить на кримінальному стандарті «поза розумним сумнівом». Вказаний підхід до доказування викладений у справі «JSC BTA Bank v Ablyazov», в якій постановлено, що у провадженні про неповагу до суду (в тому числі і у цивільному провадженні про неповагу до суду) доказування ґрунтується на кримінальному стандарті «поза розумним сумнівом», однією з причин чого є те, що потенційні наслідки неповаги включають у якості покарання ув'язнення [8].

Кримінальна неповага – це поведінка, яка виходить за межі простого невиконання судового

наказу та передбачає серйозне втручання у відправлення правосуддя, яка вказує на непокору або неповагу до суду, або яка навмисно ставить під сумнів або зачіпає авторитет суду чи верховенство самого закону. Тобто така поведінка настільки загрожує здійсненню правосуддя, що вимагає покарання з громадської точки зору. При цьому, це може бути як дія, так і бездіяльність, яка створює реальний ризик заподіяння шкоди відправленню правосуддя.

В свою чергу, цивільна неповага стосується поведінки, яка сама по собі не є злочином, але карається судом з метою забезпечення дотримання процесуальних правил, судових рішень та наказів. Зазвичай притягнення до відповідальності за цивільну неповагу ініціює одна зі сторін процесу. Хоча санкція за цивільну неповагу містить елемент покарання, його основною метою є примус до підпорядкування. Особа, яка вчинила такий вид неповаги, не отримує судимості, цивільна неповага не є кримінальним злочином, навіть якщо вона вчинена у зв'язку з розглядом кримінальної справи. Однак якщо неправомірна поведінка може становити окреме кримінальне правопорушення, зазвичай доцільною є передача справи для розслідування поліцією.

У цивільному судочинстві існує дві основних форми вчинення неповаги: неявка до суду незважаючи на повістку та невиконання рішення суду. Основними видами злочинної неповаги є відсутність відповідей на запитання в суді, фізичне втручання в судовий процес, погрози свідкам і поведінка, яка перешкоджає належному відправленню правосуддя. Вона може бути здійснена до, під час або після кримінального провадження в суді корони чи магістратському суді, або під час будь-якого цивільного провадження. Ситуація, коли притягнення до відповідальності за неповагу до суду вирішується до судового провадження, продемонстрована у справі «Jet 2 Holidays Ltd v Hughes and another», у якій клієнти звинуватили туроператора у тому, що вони отруїлися під час відпочинку в готелі внаслідок вживання зараженої їжі чи напоїв. Як це передбачено британським законодавством щодо розкриття доказів (так званий «досудовий протокол» – Personal Injury Claims Pre-Action Protocol), потенційні позивачі повідомили відповідача про наявну претензію та надали показання свідків, у яких вони заявили, що захворіли через харчове отруєння під час відпустки. Однак туроператор відхилив претензію, оскільки отримав докази з профілів туристів у соціальних мережах, що їхні звинувачення не відповідають дійсності: на фотографіях вони та їхні діти добре виглядають та насолоджуються відпусткою.

Споживачі туристичних послуг вирішили не порушувати справи, однак туроператор все одно

домагався судового наказу про притягнення їх до відповідальності за неповагу до суду. Суддя нижчого суду постановив, що він не має юрисдикції визнати їх винними за неповагу до суду, оскільки показання свідків не були надані під час судового провадження, як це передбачено Правилами цивільного судочинства. Однак туроператор оскаржив це рішення. Апеляційний суд одногласно постановив, що суд має невід'ємні повноваження виявляти та притягати до відповідальності за неповагу до суду незалежно від порушення Правил цивільного судочинства. Неправдиві показання свідка могли вплинути на відправлення правосуддя та могли підпадати під юрисдикцію суду, навіть якщо провадження так і не було розпочато. Апеляційний суд спирався також і на те, що досудовий протокол є невід'ємною та дуже важливою частиною «архітектури» судового процесу. Таким чином, подання потенційними позивачами показань свідків на такому ранньому етапі явно мало на меті створити у туроператора враження, що вони серйозно ставляться до своєї вимоги про відшкодування шкоди [9].

Оновлене процесуальне законодавство щодо неповаги до суду набрало чинності з 1 жовтня 2020 року та передбачає нову редакцію статті 81 Правил цивільного судочинства, що встановлює порядок подання заяв про неповагу до суду. Під час розгляду справи про неповагу до суду фактично відбувається «процес у процесі»: незалежно від того, який первісний статус займала сторона у цивільному судочинстві, у провадженні щодо неповаги позивачем іменуватиметься особа, яка подає заяву про неповагу, а відповідачем – особа, проти якої подано таку заяву.

Для подачі заяви про неповагу потрібен дозвіл, якщо вона стосується втручання у належне відправлення правосуддя, за винятком існуючих проваджень у Високому суді чи окружному суді, чи твердження про зайдомо неправдиві відомості в будь-якій заяві, здійсненій під присягою, або іншому документі, достовірність якого була засвідчена стороною. Новелою британського процесуального законодавства про неповагу стала формалізація вимог до заяви, яка подається «позивачем», аналогічні вимоги щодо змісту висувуються і до ухвал, якими за ініціативою суду розпочинається провадження про неповагу. Таким чином забезпечуються процесуальні гарантії для «відповідача», адже, як було вказано вище, таке провадження – це «процес у процесі», а тому його сторони мають бути обізнані про свої права, мати ефективний процесуальний інструментарій для захисту. Кожна заява про неповагу повинна підтверджуватися письмовими доказами, наданими під присягою або афідевітом та має містити:

а) вказівку на характер стверджуваної неповаги (наприклад, порушення розпорядження суду

чи зобов'язання чи неповага перед судом), дату й умови такого розпорядження, яке ймовірно було порушено чи не виконано;

б) відомості, що будь-який такий наказ було вручено особисто, дата його вручення, якщо тільки суд або сторони не відмовилися від особистого вручення;

в) підтвердження того, що будь-яке розпорядження, яке ймовірно було порушено або не виконано, включало повідомлення про наслідки у вигляді покарання;

г) підтвердження переконання позивача в тому, що особа, яка дала будь-яке зобов'язання, зрозуміла його умови та наслідки їх невиконання;

д) короткий виклад у хронологічному порядку фактів, які, як стверджується, становлять неповагу;

е) зазначення прав відповідача: право на юридичне представництво в провадженні щодо неповаги до суду, право на перекладача та право звернутися за правовою допомогою, яка може бути доступна без будь-якої перевірки матеріального становища.

Відповідач має право на розумний час для підготовки до слухання, давати письмові та усні свідчення на свій захист, зберігати мовчання та відмовитися відповідати на будь-яке запитання, відповідь на яке може підтвердити винуватість. Відповідачеві має бути роз'яснено, що суд може розглянути справу про неповагу за його відсутності та покарати відповідача штрафом, позбавленням волі, конфіскацією майна чи іншим покаранням згідно із законом. Якщо ж відповідач визнає провину та багатиме вибачитися перед судом, це може зменшити серйозність будь-якого покарання [10].

Як зазначив Високий суд Англії та Вельса у справі «Navigator Equities Ltd v Deripaska», позивач, по суті, є квазі-прокурором, який захищає суспільні інтереси так само, як і свої власні інтереси у якості приватної сторони. Це вимагає від позивача діяти загалом безсторонньо, представляти факти чесно та збалансовано, допомагаючи суду винести справедливе квазікримінальне рішення [11]. Тобто суд має проконтролювати не тільки наявність факту вчинення неповаги, а й мету, з якою позивачем заявляється про таку неповагу, адже це може бути складовою зловживання процесуальними правами самим позивачем з метою схилити відповідача до врегулювання спору, визнання обставин, його залякування арештом чи з метою додаткового судового переслідування відповідача. Однак пізніше в цій же справі апеляційний суд дещо знизив ступінь уваги, який суд має приділяти щодо мотивів подання заяви про неповагу позивачем: якщо заяву про неповагу подано відповідно до процесуальних вимог, вона належним чином обґрунтована по суті та має наслідком привернення уваги суду до ніби-

то серйозної неповаги, той факт, що вона може бути мотивована особистим бажанням помститися, не є належною підставою для її відхилення. Припущення, що такі заявники повинні діяти як абсолютно незацікавлені сторони, надмірно перешкождало б сторонам подавати заяви про неповагу до суду.

Однак подання заяви позивачем не вимагається у випадках, коли сам суд вбачає, що була вчинена неповага до суду: в такому випадку суд з власної ініціативи вирішує, чи розпочати проти відповідача провадження щодо неповаги. За таких обставин суд може вимагати від будь-якої іншої сторони провадження надати таку допомогу суду, яка є пропорційною та розумною з урахуванням ресурсів, доступних цій стороні. Якщо суд діє за власною ініціативою, він повинен надіслати відповідачу повістку, яка включає відомості, що мають бути зазначені позивачем у заяві про неповагу до суду, викладені вище.

Під час розгляду справи суд може давати такі вказівки, які він вважає доцільними для слухання та вирішення питання у справі про неповагу до суду, включаючи виклик свідків та заслуховування усних свідчень, суд може видати судовий ордер для забезпечення присутності відповідача на слуханнях, однак не може давати жодних вказівок, що змушують відповідача давати свідчення усно чи письмово.

Для встановлення факту неповаги до суду внаслідок порушення ухвали суду застосовується концепція «mens rea» (винуватості), що відображено у рішенні по справі «Masri v Consolidated Contractors Ltd». Щоб встановити, що «відповідач» вчинив неповагу до суду, необхідно довести, що: а) він знав умови наказу; б) він діяв або вчиняв бездіяльність таким чином, що передбачав порушення наказу; в) він знав про факти, які роблять його поведінку порушенням [12]. В цьому рішенні суд встановив, що було б обтяжливо, якби суду для забезпечення контролю щодо виконання власних наказів, окрім необхідності довести, що відповідач порушив наказ, також необхідно було б встановити відповідно до кримінальних стандартів, що відповідач зробив це, знаючи, що вчинені дії є порушенням наказу.

Якщо суд визнає відповідача винним у неповазі до суду, суд може призначити певний строк ув'язнення (взяття під варту), штраф, конфіскацію майна чи інше покарання, передбачене законом, однак відповідач, щодо якого було видано наказ про взяття під варту, може звернутися з проханням звільнити його. Як і у випадку кримінального судочинства, у провадженні щодо неповаги позбавлення волі застосовується лише тоді, коли суд переконується, що поведінка порушника є настільки серйозною, що жодне інше покарання не є прийнятним, також покарання у вигляді

позбавлення волі не може бути призначено тільки з тих міркувань, якщо вбачається, що порушник не зможе сплатити штраф.

Підходи до призначення покарання були в загальному вигляді сформульовані у справі «Liverpool Victoria Insurance Co Ltd v Khan»: а) суд повинен прийняти підхід, аналогічний підходу у кримінальних справах, де Керівні принципи Ради з призначення вироків вимагають від суду оцінити серйозність поведінки, посилаючись на провину правопорушника та заподіяну шкоду чи шкоду, яку могло бути спричинено; б) враховуючи серйозність неповаги суд повинен спочатку розглянути, чи буде штраф достатнім покаранням; в) якщо неповага є настільки серйозною, що достатньо лише покарання у вигляді позбавлення волі, суд має призначити найкоротший термін позбавлення волі, який належним чином відображає серйозність неповаги; г) слід приділяти належну увагу питанням пом'якшення покарання, таким як щире каяття, попередня позитивна процесуальна поведінка; д) слід приділяти належну увагу впливу ув'язнення на інших осіб, наприклад на дітей чи дорослих, які перебувають під опікою відповідача; е) слід забезпечити можливість дострокового звільнення від відбуття покарання [13].

Завдання суду при визначенні відповідної санкції полягає в тому, щоб оцінити провину відповідача та завдану ним шкоду. Суд зазвичай враховує: а) чи заподіяна шкода особі, щодо захисту інтересів якої було видано наказ; б) чи діяв відповідач під чийм-небудь тиском; в) чи було порушення наказу навмисним чи ненавмисним; г) ступінь вини відповідача.

Пом'якшення наслідків може відбуватися внаслідок: а) визнання порушення, що не просто свідчить про добросовісну поведінку відповідача (особливо, якщо порушення допущено неумисно), а звільнить іншу сторону від додаткових витрат щодо доведення порушення її прав (цим самими зменшуючи розмір шкоди); б) визнання серйозності порушення; в) будь-якої співпраці з боку відповідача для пом'якшення наслідків порушення; г) щирого вираження каяття або щирого вибачення перед судом за свою поведінку. Фактори, що пом'якшують відповідальність, також можуть вплинути на позицію суду щодо ймовірного ризику повторення порушення та на оцінку ступеня, до якого санкція повинна служити меті забезпечення дотримання вимог процесуального законодавства у майбутньому. Якщо відповідач, навіть із запізненням, продемонструє справжнє усвідомлення серйозності своєї попередньої поведінки та її протиправності, тоді суд цілком може зробити висновок, що порушник «засвоїв свій урок», і таким чином зменшується ризик майбутнього порушення.

Зокрема, у справі «Interdigital Technology Corporation & Ors v Lenovo Group Ltd & Ors» суд визнав непропорційним подальше повноваження суду щодо притягнення відповідача до відповідальності за неповагу [14]. В даному випадку учасникам справи електронним листом було надіслано проект рішення («embargoed judgment») із зазначенням, що одержувачі не повинні ділитися рішенням, натяками на результат розгляду справи або будь-якими деталями щодо нього з будь-якою іншою особою. Керівник позивача у справі неумовно ознайомившись із змістом листа привітав зовнішнього юрисконсульта компанії, помилково вважаючи, що надання результатів судового розгляду іншим юристам не було заборонено. А далі 15 січня 2023 року зовнішній юрисконсульт переадресував повідомлення ще декільком контактам. Коли юристам стало, що такий витік інформації є порушенням судової заборони, було вжито заходів, щоб не допустити подальшого поширення інформації, і що не менш важливо – 17 січня 2023 року сторона за декілька днів до офіційного винесення рішення (яке мало відбутися 19 січня 2023 року) сама повідомила суд про витік інформації, що формально давало суду право ініціювати провадження щодо неповаги за правилом суворої відповідальності (про що згадувалось вище).

Однак суд не встановив наміру порушити заборону. І хоча відповідальність за неповагу такого роду є суворою («the strict liability rule») та не залежить від того, чи був намір порушити розпорядження суду, суд відступив від цього правила: нелегітимне розкриття інформації було відносно обмеженим за змістом (незначна кількість адресатів не призвела до публічного оприлюднення; лист містив тільки привітання щодо результату справи, а не сам проект рішення), адресати були зацікавлені в результатах та дотрималися умов конфіденційності; факти розголошення були розслідувані та передані до суду самим правопорушником без зволікань у найкоротші терміни.

Притягнення до відповідальності за неповагу до суду не виключає інші види відповідальності, які можуть бути застосовані компетентними органами. Так, у справі «Her Majesty's Attorney General (Applicant) v Timothy Crosland (Respondent)» Верховний суд відхилив апеляцію адвоката на штраф у розмірі 5000 фунтів стерлінгів за неповагу до суду внаслідок оприлюднення проекту судового рішення. Відповідач, будучи директором благодійної організації і незареєстрованим адвокатом («unregistered barristers»), стверджував, що питання притягнення його до відповідальності за порушення судової заборони мала розглядати Рада стандартів адвокатури (BSB) та/або Комісія з питань доброчесності. Однак суд зазначив, що не є очевидним, що санкції, доступні цим органам, наблизилися б до адекватного покарання за умис-

ну неповагу до суду: у будь-якому випадку карати за неповагу до суду має суд, а не регуляторний орган – доступні їм санкції будуть спрямовані не на саму неповагу до суду, а скоріше на інші пов'язані питання, такі як порушення правил адвокатської етики тощо [15].

Висновки. За британським законодавством, яке є логічним продовженням давнього звичаєвого права, існує дві основні форми неповаги – кримінальна та цивільна, але тягар доведення для обох лежить на кримінальному стандарті «поза розумним сумнівом».

Цивільна неповага стосується поведінки, яка сама по собі не є злочином, але карається судом з метою забезпечення дотримання процесуальних правил, судових рішень та наказів. Зазвичай притягнення до відповідальності за цивільну неповагу ініціює одна зі сторін процесу. Хоча санкція за цивільну неповагу містить елемент покарання, його основною метою є примус до підпорядкування. Особа, яка вчинила такий вид неповаги, не отримує судимості, цивільна неповага не є кримінальним злочином, навіть якщо вона вчинена у зв'язку з розглядом кримінальної справи. Штраф є одним із найменш суворих видів покарання за неповагу до суду, оскільки санкція може включати ув'язнення (взяття під варту), конфіскацію майна чи інше покарання, передбачене законом. Штраф призначається, якщо враховуючи серйозність неповаги суд його буде достатньо для стимулювання належної поведінки сторони в подальшому.

Література

1. Carlo Vittorio Giabardo, Disobeying Courts' Orders—A Comparative Analysis of the Civil Contempt of Court Doctrine and of the Image of the Common Law Judge. *Journal of Civil Law Studies*. 2017. 10. URL: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/jcls/vol10/iss1/5>
2. Chesterman Michael. Contempt: In the Common Law, but Not the Civil Law. *The International and*

Comparative Law Quarterly. 1997. Vol. 46, No. 3 (Jul., 1997). pp. 521-560.

3. Teremetskyi, V., Korovaiko O., Vasylenko, M., Zhuravel, Y., Khovpun, O., Kravchenko, V., & Muliar, H. The contempt of court: Balance between the protection of the administration of justice and the right to freedom of expression. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2022. 25(S2), 1-7.

4. Contempt of Court Act 1981 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/49>.

5. Gordon Exall. Civil contempt: the kangaroo courts of the justice system: the dangers of not following the correct procedure. URL: <https://www.civillitigationbrief.com/2019/09/05/civil-contempt-the-kangaroo-courts-of-the-justice-system-the-dangers-of-not-following-the-correct-procedure/>.

6. Hughes Jarvis Ltd v Searle & Anor [2019] EWCA. URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2019/1.html>.

7. LL -v- Lord Chancellor [2017] EWCA Civ 237. URL: [https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/ew/cases/EWCA/Civ/2017/237.html&query=\(the\)+AND+\(lord\)+AND+\(chancellor\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/ew/cases/EWCA/Civ/2017/237.html&query=(the)+AND+(lord)+AND+(chancellor)).

8. JSC BTA Bank v Ablyazov [2012] EWCA Civ 1411. URL: <https://www.casemine.com/judgement/uk/5a8ff7b360d03e7f57eb1528>.

9. Jet 2 Holidays Limited -v- Hughes & another. URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2019/1858.html>.

10. Civil Procedure Act 1997. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/12/contents>.

11. Navigatgor Equities Ltd & Anor v Deripaska [2022] EWHC 1637 (Comm) (06 May 2022) URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Comm/2022/1637.html>.

12. Masri v Consolidated Contractors Ltd [2011] EWHC 1024 (Comm). URL: <https://www.casemine.com/judgement/uk/5a8ff7d260d03e7f57eb24ed>.

13. Liverpool Victoria Insurance Co Ltd v Khan & Ors [2019] EWCA Civ 392. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2021-0099-judgment.pdf>.

14. Interdigital Technology Corporation & Ors v Lenovo Group Ltd & Ors [2023] EWCA Civ 57 the Court of Appeal. URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2023/57.html>.

15. Her Majesty's Attorney General (Applicant) v Timothy Crosland (Respondent) [2021] UKSC 15. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2021-0099.html>.

УДК 347.4
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.10>

І. Й. Пучковська
докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри цивільного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0002-4693-3127

РЕАЛІЗАЦІЯ КРЕДИТОРОМ ПРАВ ЗА ГАРАНТІЄЮ – СПОСІБ САМОЗАХИСТУ У ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИНАХ

У статті розглянуто поняття та забезпечувальний механізм банківської гарантії. Розкрито сутність, функції, визначальні риси банківської гарантії як особистого виду забезпечення виконання зобов'язання, конструкція якого складається з трьох правочинів: договору між боржником і кредитором (основний договір), договору між боржником (потенційним принципалом) і потенційним гарантом про видачу гарантії, та власне гарантії як одностороннього правочину. Проаналізовано зміст договору про видачу гарантії, що виступає містком між основним договором (укладеним боржником з кредитором) та гарантією як одностороннім правочиним, виданим гарантом. Так договір про видачу гарантії має містити посилання на договір, забезпечення виконання за яким відбувається завдяки гарантії, одночасно виступаючи підставою для видачі гарантії – одностороннього правочину. Отже забезпечувальна конструкція гарантії, як особистого виду забезпечення виконання зобов'язання, складається з трьох правочинів, де видана гарантом банківська гарантія – це лише один з них. Авторкою досліджено порядок видачі гарантом (банком) банківської гарантії та умови реалізації прав бенефіціара як кредитора за банківською гарантією з метою захисту. Проаналізовано особливості захисту прав кредитора при порушенні боржником (принципалом) грошового зобов'язання шляхом пред'явлення гаранту вимоги про сплату за гарантією. Реалізацію прав кредитора за банківською гарантією запропоновано розглядати в якості одного із способів самозахисту прав кредитора у договірних зобов'язаннях – дії, які кредитор як уповноважена особа (потерпілий) може застосувати самостійно, без звернення до юрисдикційних органів. Наголошується, що способи самозахисту мають відповідати змісту права, яке порушене, характеру дій, якими воно порушене, а також наслідкам, що спричинені цим порушенням.

Ключові слова: порушення прав кредитора, договірне зобов'язання, задоволення вимоги, способи захисту, самозахист, види забезпечення, банківська гарантія, односторонній правочин.

Puchkovska I. Y. ENFORCEMENT OF CREDITOR'S RIGHTS UNDER GUARANTEE – A METHOD OF SELF-DEFENSE IN CONTRACTUAL RELATIONS

The article examines the concept and security mechanism of a bank guarantee. It reveals the essence, functions, defining features of a bank guarantee as a specific type of obligation security, the structure of which consists of three legal acts: the contract between the debtor and the creditor (the underlying contract), the contract between the debtor (potential principal) and the potential guarantor for issuing the guarantee, and the guarantee itself as a unilateral legal act. The content of the guarantee issuance contract is analyzed, which serves as a link between the underlying contract (entered into by the debtor with the creditor) and the guarantee as a unilateral legal act issued by the guarantor. Thus, the guarantee issuance contract must reference the contract for which performance is secured through the guarantee, simultaneously serving as the basis for issuing the guarantee – a unilateral legal act. Therefore, the security structure of a guarantee, as a specific type of obligation security, consists of three legal acts, where the bank guarantee issued by the guarantor is just one of them. The author explores the procedure for issuing a bank guarantee by the guarantor (bank) and the conditions for the beneficiary's rights realization as a creditor under the bank guarantee for protection purposes. The specifics of protecting the creditor's rights in the event of the debtor's (principal's) breach of monetary obligation by presenting a demand for payment under the guarantee to the guarantor are analyzed. Implementing the creditor's rights under the bank guarantee is proposed to be considered as one of the methods of self-defense of the creditor's rights in contractual obligations – actions that the creditor, as the authorized person (victim), can independently apply without recourse to judicial authorities. It is emphasized that self-defense methods must correspond to the content of the violated right, the nature of the actions by which it is violated, and the consequences resulting from this violation.

Key words: creditor's rights violation, contractual obligation, claim satisfaction, protection methods, self-defense, types of security, bank guarantee, unilateral legal act.

Постановка проблеми. Захист порушених цивільних прав та інтересів може відбуватися як в юрисдикційній формі – шляхом звернення особи, чії права порушені, до юрисдикційних органів, перш за все, суду, так і шляхом самозахисту. Самозахист у чинному цивільному законодавстві України вперше був закріплений в ст. 19 ЦК України 2003 р. [1] в якості форми захисту прав, альтернативної юрисдикційній формі. Вітчизняний законодавець під самозахистом розуміє застосування особою засобів протидії, які не забо-

ронені законом та не суперечать моральним засадам суспільства. Закон встановлює, що способи самозахисту мають відповідати змісту права, яке порушене, характеру дій, якими воно порушене, а також наслідкам, що спричинені цим порушенням. При цьому самі способи самозахисту можуть обиратися самою особою чи встановлюватися договором або актами цивільного законодавства. Проблему в науці цивільного права з часів запровадження інституту самозахисту до законодавства України представляє можливість застосування

уповноваженою особою (кредитором) самозахисту в договірних відносинах, оскільки потягом десятиліть (з 70-х років ХХ століття) під самозахистом розглядалося вчинення виключно фактичних дій, зокрема в стані крайньої необхідності та необхідної оборони.

Стан дослідження. Останнім часом дослідники все частіше при розгляді самозахисту акцентують увагу не на змісті вчинених уповноваженою особою дій – фактичних чи юридичних, а виключно на формі їх вчинення – самостійно уповноваженою особою, без звернення до юрисдикційних органів [2, с. 236], наголошуючи, що різниця між неюрисдикційною та юрисдикційною формою захисту полягає саме в тому, яким суб'єктом здійснюється захист порушеного права (спеціальним органом чи потерпілим) [3, с. 9; 4, с. 45]. У науковій літературі знайшли відображення думки щодо загальної характеристики самозахисту, зокрема І.О. Антонюк [5] та Д.Д. Луспеніком [6] досліджене право учасників цивільних правовідносин на самозахист, його поняття та межі здійснення. Застосуванню самозахисту при порушенні речових прав, зокрема права власності, присвячені статті В.О. Матвійчук [7] та І.М. Осолінкер [8]. Заходи оперативного впливу та реалізацію мір цивільно-правової відповідальності і видів забезпечення виконання зобов'язань в якості способів самозахисту кредитора в договірних відносинах розглядає А.О. Покровська [9].

Метою статті є дослідження самозахисту в договірних відносинах, зокрема шляхом реалізації прав кредитора за гарантією як особистим видом забезпечення виконання зобов'язання.

Виклад основного матеріалу.

Серед способів самозахисту, які у разі порушення договірного зобов'язання кредитор як уповноважена особа (потерпілий), здатний застосувати самостійно, без звернення до юрисдикційних органів, особливе місце займає реалізація мір, закріплених законодавцем в ч. 1 ст. 546 ЦК України в якості видів забезпечення виконання зобов'язання, а саме неустойки, поруки, гарантії, застави, притримання, завдатку, довірчої власності.

Досить популярним часто застосовуваним кредиторами способом захисту в договірних зобов'язаннях виступає реалізація забезпечувальної конструкції гарантії (банківської гарантії). У вітчизняне законодавство банківська гарантія була у 2003 році одночасно введена Цивільним та Господарським [10] кодексами України. Згідно положень Цивільного кодексу України банківська гарантія виступає незалежним видом забезпечення виконання зобов'язання, здатним забезпечити швидке отримання кредитором грошових сум від гаранта при порушенні зобов'язання боржником. В ст. 560 ЦК України законодавець, розкрива-

ючи зміст забезпечувальної конструкції банківської гарантії, закріплює, що за гарантією банк, інша фінансова установа, страхова організація (гарант) гарантує перед кредитором (бенефіціаром) виконання боржником (принципалом) свого зобов'язку. Гарант відповідає перед кредитором за порушення зобов'язання боржником. Зобов'язок гаранта перед кредитором полягає у сплаті суми, вказаної в гарантії (ст. 566 ЦК України). Зобов'язання гаранта перед кредитором не залежить від припинення або недійсності основного зобов'язання (ст. 562 ЦК України). У ч. 1 ст. 200 ГК України законодавець закріплює гарантію (банківську гарантію) як специфічний засіб забезпечення виконання господарських зобов'язань, що полягає в письмовому підтвердженні (гарантійному листі) банком, страховою організацією, іншою кредитною установою задоволення вимог уповноваженої особи у розмірі грошової суми, зазначеної в письмовому підтвердженні, якщо зобов'язана (третя) особа не виконає вказане у ньому певне зобов'язання, або за інших умов, передбачених у відповідному підтвердженні. Як бачимо банківська гарантія закріплена українським законодавцем в якості особистого виду забезпечення; як односторонній правочин, внаслідок вчинення якого у гаранта виникає зобов'язок сплатити грошову суму відповідно до умов гарантії на вимогу кредитору в зв'язку з порушенням боржником зобов'язання, забезпеченого банківською гарантією. Кредитор, звернувшись до гаранта з вимогою про сплату грошової суми, захищає в такий спосіб свої порушені права без звернення до юрисдикційних органів (суду), що дає підстави віднести реалізацію прав кредитора за банківською гарантією до способів самозахисту.

З огляду на багатогранність банківської гарантії вона розглядається дослідниками у різних площинах: як спосіб захисту прав кредитора, односторонній правочин, фінансова послуга, кредитна операція, але найчастіше як незалежний вид забезпечення виконання грошового зобов'язання. Перш за все, підкреслюючи забезпечувальну природу банківської гарантії, необхідно зазначити, що її основне призначення – стимулювати боржника (принципала) до належного виконання забезпеченого гарантією зобов'язання, а якщо стимулювання не відвернуло порушення, надати захист порушених прав кредитору (бенефіціару) шляхом виконання гарантом зобов'язку нести відповідальність за порушення зобов'язання боржником. Саме тому П. Петренко вказує, що гарантія «служує чи не найкращим і найзручнішим способом забезпечення виконання зобов'язань у міжнародних приватноправових відносинах» [11, с. 36].

Розкриття забезпечувальної природи банківської гарантії дозволяє зрозуміти, що вона як особистий вид забезпечення зобов'язань представ-

ляє собою складне за своїм юридичним змістом правовідношення. Останнє не зводиться лише до одного зобов'язання гаранта перед бенефіціаром, закріпленим в гарантії, а акумулюю цілий комплекс зобов'язань між учасниками відносин за банківською гарантією. Зокрема виникнення гарантійних правовідносин обумовлене послідовним вчиненням таких дій як а) укладення договору між принципалом і гарантом про видачу гарантії і б) видачею власне гарантії, яка є одностороннім правочином.

Де ж береться гарантія як односторонній правочин, вчинений гарантом на користь кредитора? І як останній розраховує скористатися гарантією з метою захисту своїх порушених прав?

Процедура отримання банківської гарантії починається з подання боржником (майбутнім принципалом) до банку-гаранта заяви про надання гарантії, яка складається за довільною формою, але із зазначенням обов'язкових реквізитів, передбачених п. 19 Положення про порядок здійснення банками операцій за гарантіями в національній та іноземних валютах [12]. До своєї заяви боржник має надати документи, що підтверджують наявність договірної зобов'язання між ним і кредитором, на забезпечення виконання якого кредитором і вимагається гарантія. Банк має розглянути заяву боржника (потенційного принципала), подані до неї документи; оцінити рівень забезпечення боржником регресної вимоги до нього гаранта після виконання обов'язку за гарантією перед кредитором, та прийняти рішення про надання гарантії або про відмову в її наданні. Якщо банк приймає позитивне рішення, то готує проект договору про видачу гарантії, який пропонує укласти принципалу. Отже, видачі банківської гарантії передують укладення договору про видачу гарантії між боржником (майбутнім принципалом) та банком (майбутнім гарантом). В договорі про видачу гарантії знаходяться закріплення 1) обов'язки гаранта по видачі гарантії на умовах, визначених принципалом (боржником) в заяві про надання гарантії. Навіть сам текст майбутньої гарантії часто міститься у додатку до договору про видачу гарантії; 2) відповідальність гаранта на випадок невиконання обов'язку за виданою гарантією, 3) права гаранта на випадок сплати за гарантією, а також 4) обов'язки принципала (боржника) по забезпеченню виконання ним регресної вимоги гаранта в разі сплати останнім грошових сум кредитору (бенефіціару); 5) відповідальність принципала на випадок невиконання регресної вимоги гаранта та інші. Як правило з метою забезпечення виконання боржником регресної вимоги гаранта сторони домовляються про встановлення застави чи поруки на користь гаранта.

Відповідно забезпечувальна конструкція гарантії охоплює три правочини (договір між кре-

дитором і боржником (основний договір), договір про видачу гарантії між принципалом (боржником) та гарантом, власне гарантію – односторонній правочин гаранта). При цьому кредитор (бенефіціар) виступає стороною лише за одним – основним договором, а право вимоги має 1) за основним зобов'язанням, а у разі порушення останнього – 2) за гарантією. У відносинах кредитора (бенефіціара) і гаранта гарантія – це лише грошове зобов'язання, яке зобов'язаний виконати гарант, і вимагати виконання якого має право бенефіціар (кредитор). Особливість же цього грошового зобов'язання в тому, що воно виступає складовою забезпечувальної конструкції, встановленої на випадок можливого порушення боржником зобов'язання перед кредитором. Значення правового інструменту гарантія має виключно в складі забезпечувальної конструкції. Договір про видачу гарантії виступає містком між основним договором (укладеним боржником з кредитором) та гарантією як одностороннім правочином, виданим гарантом. Це обумовлено тим, що договір про видачу гарантії має містити посилання на договір, забезпечення виконання за яким відбувається завдяки гарантії, одночасно виступаючи підставою для видачі гарантії – одностороннього правочину. Отже забезпечувальна конструкція гарантії, як особистого виду забезпечення виконання зобов'язання, складається з трьох правочинів, де видана гарантом банківська гарантія – це лише один з них.

У випадку неукладення договору про видачу гарантії для учасників гарантійних відносин настають негативні правові наслідки. Це, перш за все, відсутність у потенційного гаранта юридичного обов'язку видати гарантію та неможливість боржника (потенційного принципала) вимагати виконання гарантом свого обов'язку видати гарантію в примусовому порядку. Це також відсутність права у гаранта вимагати від боржника виплати винагороди за видачу гарантії та надання останнім забезпечення виконання регресної вимоги у разі здійснення гарантом платежу за гарантією.

Сама видача гарантії, як вчинення гарантом одностороннього правочину, згідно положень статей 560–569, 547 та 206–208 ЦК України, розділу III Положення про порядок здійснення банками операцій за гарантіями в національній та іноземних валютах здійснюється шляхом складання гарантом письмового зобов'язання. Таке письмове зобов'язання згідно положень статей 560 ЦК України та 200 ГК України може мати назву «гарантія», «гарантійний лист», «банківська гарантія». Всі наведені назви застосовуються на практиці при використанні гарантій учасниками договірних відносин. Зміст банківської гарантії становить обов'язок гаранта сплатити

кредитору (бенефіціару) грошову суму відповідно до умов гарантії у випадку порушення боржником зобов'язання, забезпеченого гарантією.

Положення про порядок здійснення банками операцій за гарантіями в національній та іноземних валютах зобов'язує банк надати гарантію безпосередньо бенефіціару або передати її останньому через авізуючий банк, або через банк-кореспондент та/або банк бенефіціара, або безпосередньо принципалу для подальшої її передачі бенефіціару (п. 8 Положення). Слід зазначити, що будучи сконструйованою законодавцем у вигляді одностороннього правочину, банківська гарантія не потребує схвалення, прийняття або акцептування її бенефіціаром. Для виникнення гарантійного зобов'язання не вимагається повідомлення гаранта про прийняття гарантії бенефіціаром. Воля бенефіціара враховується тільки під час укладання основного зобов'язання, на забезпечення виконання якого видається гарантія. Наприклад, бенефіціар на забезпечення виконання боржником свого обов'язку за договором може задовольнитися виданою гарантією або побажати надання ще й іншого одного або декількох видів забезпечення виконання зобов'язання.

Відповідно до положень ст. 561 ЦК України гарантія є чинною від дня її видачі і діє протягом строку, на який вона видана. На практиці непоодинокі випадки видачі гарантій, строк дії яких спливав у встановлений домовленістю боржника і кредитора день виконання зобов'язання, яке забезпечувалось гарантією. Очевидно, що до настання цього дня неможливо вимагати від гаранта сплати за гарантією (відсутня підстава – порушення боржником забезпеченого гарантією договору), а після – пізно заявляти до гаранта відповідну вимогу в зв'язку з припиненням гарантії закінченням строку її дії (ч. 1 ст. 568 ЦК України). Аналіз положень ч. 4 ст. 563 і ч. 1 ст. 565 ЦК України дозволяє зробити висновок, що строк, на який видана гарантія, виступає істотною умовою гарантійного зобов'язання, і за його відсутності в гарантії, гарантійне зобов'язання необхідно вважати таким, що не виникло.

Строк дії гарантії – це строк існування права бенефіціара (кредитора) на пред'явлення вимоги до гаранта як третьої особи, обов'язок якої нести відповідальність за порушення зобов'язання принципалом (боржником), є стрижнем гарантії. Цей строк є присічним – не може бути поновлений судом у разі його пропуску. Після закінчення строку дії гарантії гарант не відповідає перед кредитором за порушення зобов'язання боржником. Тому, якщо бенефіціар бажає скористатися своїм правом, він має пред'явити вимогу до гаранта про здійснення платежу саме протягом цього строку. При цьому у строк дії гарантії має бути пред'явлена саме перша вимога бенефіціара про здійснен-

ня платежу. Якщо ж бенефіціар, застосовуючи положення ч. 3 ст. 565 ЦК України, пред'явить повторну вимогу до гаранта, то вона може бути заявлена і за межами строку дії гарантії. Важливо, що статусу «першої вимоги», пред'явленої гаранту протягом строку дії гарантії, відповідає лише оформлена належним чином вимога (письмова форма) разом з необхідними документами (документами, вказаними в гарантії). Тільки така вимога бенефіціара підлягає задоволенню гарантом згідно з положенням ч. 1 ст. 565 ЦК України.

Право бенефіціара (кредитора) вимагати від гаранта виконання свого обов'язку за гарантією обумовлене порушенням боржником забезпеченого гарантією зобов'язання. У цьому разі гарант зобов'язаний сплатити кредиторowi грошову суму відповідно до умов гарантії (ч. 1 ст. 563 ЦК).

При реалізації кредитором як бенефіціаром своїх прав за гарантією Цивільний кодекс України та Уніфікованими правилами для гарантій на першу вимогу [13] передбачено, що бенефіціар у вимозі до гаранта або у доданих до неї документах лише має вказати в чому полягає порушення принципалом основного зобов'язання, на забезпечення якого видана гарантія, а не підтвердити документарно дане порушення (ч. 3 ст. 563 ЦК України). Гарант має справу не з фактом невиконання зобов'язання, а лише з документами [14, с. 19], і тому відсутність вказаних у гарантії документів надає право гаранту залишити вимогу бенефіціара без задоволення (ст. 565 ЦК України). Саме з названих у ст. 565 ЦК України причин відмови гарантом у задоволенні вимоги кредитора (бенефіціара) найчастіше виникають спори на практиці при захисті кредитором своїх прав. Так, Верховний Суд постановою від 16.04.2018 р. у справі № 904/1339/17 відмовив кредиторowi як бенефіціару в задоволенні позивної вимоги до гаранта зазначивши, що умови гарантійного листа сформульовані таким чином, що всі вимоги за цією гарантією мають бути надані разом із копією гарантії та копією підписаного договору, а як видно з матеріалів справи бенефіціар не надав зазначеної у гарантії копії договору про поставку, що й стало підставою відмови у задоволенні вимоги, пред'явленої бенефіціаром до гаранта [15].

При задоволенні гарантом вимоги бенефіціара крім переліку документів, які має надати бенефіціар гаранту разом з вимогою про сплату за гарантією, велике значення в гарантійних відносинах приділяється самому порядку надання гаранту вимоги та передбачених гарантією документів. Так, Господарський суд міста Києва (рішення у справі № 910/8724/21 від 06.10.2021 року) встановив, що оригінал письмової вимоги від 15.01.2020 р. за банківською гарантією № 11111 від 23.05.2019 до закінчення строку дії гарантії

було надіслано відповідачу (гаранту) на зазначену в гарантії адресу гаранта (відповідача) через банк бенефіціара, який підтвердив дійсність підписів та печатки по вимозі та повноваження представника бенефіціара на підписання вимоги (лист №.xx від 21.01.2020 р.) шляхом відправки гаранту автентичного SWIFT – повідомлення формату MT799 з посиланням на реквізити гарантії та вимоги, письмову вимогу за банківською гарантією № 11111 від 23.05.2019, згідно якої позивач звернувся до гаранта з письмовою вимогою сплатити протягом 5 (п'яти) банківських днів грошові кошти розмірі 15 648 000,00 грн. Господарський суд, дійшовши висновку про дотриманий кредитором (бенефіціаром) порядок надання гаранту вимоги та передбачених гарантією документів, спростував доводи відповідача (гаранта) про неналежне направлення письмової вимоги, і в задоволенні позову про визнання банківської гарантії такою, що не підлягає виконанню, відмовив повністю [16].

Незалежно від реальної заборгованості принципала за основним зобов'язанням обов'язок гаранта перед бенефіціаром обмежений сумою, встановленою у гарантії. На практиці сума, вказана в гарантії, як правило, дорівнює загальній сумі боргу принципала за забезпеченим гарантією договором. З економічної точки зору в результаті видачі гарантії банк-гарант приймає на себе кредитний ризик невиконання чи неналежного виконання зобов'язання принципалом (боржником). При реалізації кредитного ризику банк-гарант видає кредит принципалу (боржнику), призначенням якого є виконання основного зобов'язання принципала (боржника) перед бенефіціаром (кредитором). В результаті грошові кошти за гарантією сплачуються бенефіціару(кредитору), але відповідальним за повернення кредиту перед банком-гарантом є принципал (боржник). В такий спосіб забезпечувальна конструкція гарантії дозволяє кредитору, як бенефіціару, одержати від гаранта виконання за договором, укладеним з боржником; «перерозподіл ризику» відбувається за рахунок принципала як боржника за забезпеченим гарантією зобов'язанням.

Висновки. Отже захист порушених прав кредитора шляхом реалізації ним як бенефіціаром своїх прав за гарантією відбувається завдяки зверненню до гаранта з вимогою про виплату грошової суми, вказаної в гарантії. Такі дії кредитор здійснює самостійно, в порядку самозахисту, тобто без звернення до юрисдикційних органів, що дозволяє вважати їх одним із способів самозахисту прав кредитора в договірних відносинах. Якщо ж гарант не виконає свого обов'язку – відповідати перед кредитором (бенефіціаром) за

порушення зобов'язання боржником (принципалом) – не сплатить на вимогу кредитора (бенефіціара), і останній буде вимушений звертатися до суду з позовом до гаранта про примусове стягнення суми, вказаної в гарантії, матиме місце захист кредитора в юрисдикційній формі.

Література

1. Цивільний кодекс України : Закон від 16.01.2003 р. № 435-IV № 263-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
2. Пучковська І. Й. Теоретичні проблеми забезпечення зобов'язань : монографія. Харків : Право, 2017. 472 с.
3. Антонюк О. І. Право учасників цивільних правовідносин на самозахист : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Харків, 2004. 20 с.
4. Бігняк О. Захист корпоративних прав: співвідношення категорій «форми захисту», «способи захисту» та «засоби захисту» (сучасні погляди та концепції). *Юридичний вісник*. 2013. № 2. С. 43–48.
5. Антонюк О. І. Право учасників цивільних правовідносин на самозахист: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 20 с.
6. Луспенник Д. Д. Реалізація права на самозахист цивільних прав – новела нового Цивільного кодексу України: поняття і межі здійснення. *Адвокат*. 2004. № 11. С. 3–8.
7. Матвійчук В. О. Самозахист речових прав. *Держава і право*. 2005. Вип. 28. С. 410–415.
8. Осолінкер І. М. Самозахист права власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 19 с.
9. Покровська А.О. Феномен «мовчазного партнерства» держави при реалізації кредитором способів самозахисту в договірних відносинах. *Актуальні проблеми політики*. 2023. Вип. 72. С. 153-157.
10. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
11. Петренко П. Порівняльно-правовий аналіз інституту банківської гарантії у деяких країнах СНД. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 8. С. 36–38.
12. Положення про порядок здійснення банками операцій за гарантіями в національній та іноземних валютах: Постанова Правління Національного банку України від 15.12.2004 р. № 639. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0041-05#Text>
13. Уніфіковані правила міжнародної торгівельної палати для гарантій на першу вимогу 1992 р. Публікація МТП № 458. URL: https://docs.dtkk.ua/doc/988_001.
14. Шимон Л. С. Порука та гарантія як особисті види забезпечення виконання зобов'язання. *Підприємництво, господарство і право*. 2013. № 8. С. 17–20.
15. Постанова Верховного Суду від 16.04.2018 р. у справі № 904/1339/17: *Єдиний державний реєстр судових рішень України*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73938498>
16. Рішення Господарського суду міста Києва від 06.10.2021 року у справі № 910/8724/21 : *Єдиний державний реєстр судових рішень України*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100702960>

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 658.14:334.012.61-022.51
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.11>

К. А. Возняковська
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-0351-7107

ЩОДО ПИТАННЯ КРЕДИТУВАННЯ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ: НОВІ ПРАВИЛА

В статті відзначається, що актуальність теми правових засад кредитування бізнесу в Україні виходить за межі простого фінансового аспекту, оскільки це впливає на економічний розвиток країни в цілому. З урахуванням того, що Україна активно працює над привабленням інвестицій та стимулюванням бізнесу, аналіз правового середовища кредитування стає критично важливим. В контексті нових правил, які вводяться, досліджується якість регулювання, його відповідність міжнародним стандартам та ефективність у забезпеченні розвитку бізнесу.

Одним із ключових аспектів, що розглядаються в статті, є зміна законодавства щодо кредитування, зокрема, нові правила, які стосуються ризиків, обов'язкових вимог до банківської системи та процедур надання кредитів, що передбачає більш прозорі та прогнозовані умови для бізнесу та кредитних установ, що сприяє зростанню довіри до фінансової системи.

У статті розглядається вплив нових правил на мале та середнє підприємництво в Україні. Автори аналізують, чи стали умови кредитування бізнесу більш доступними та вигідними для малого та середнього підприємництва, які є основним рушієм економічного зростання. Крім того, стаття звертає увагу на виклики, які виникають у зв'язку з впровадженням нових правил кредитування, тобто це адаптація банків до нових вимог, зміни в інвестиційній політиці та реакцію ринку на зміни в умовах кредитування.

Результати дослідження показують, що нові правила кредитування бізнесу в Україні сприяють збільшенню прозорості та надійності фінансової системи, а також стимулюють розвиток малого та середнього підприємництва, хоча виникають певні виклики, пов'язані з адаптацією банків та реакцією ринку. Рекомендації щодо оптимізації правових засад кредитування можуть сприяти підвищенню ефективності та стабільності фінансової системи в Україні.

У світлі дослідження можна зробити висновок, що нові правила кредитування бізнесу в Україні мають потенціал сприяти економічному зростанню та розвитку підприємництва. Важливою умовою успішної реалізації цього потенціалу є постійний моніторинг та вдосконалення правового середовища, зокрема шляхом врахування рекомендацій щодо оптимізації та підтримки фінансової системи, що стане ключовим елементом забезпечення стійкого економічного зростання України.

Ключові слова: кредитування, мале підприємництво, середнє підприємництво, фінансова підтримка, законодавство з підтримки бізнесу, бізнес, Україна, правові засади, економічний розвиток, мале та середнє підприємництво, фінансова система.

Vozniakovska K. A. REGARDING THE ISSUE OF LENDING TO SMALL AND MEDIUM-SIZED BUSINESSES IN UKRAINE: NEW RULES

The article notes that the relevance of the topic of legal business foundations that is lending in Ukraine goes beyond the simple financial aspect, as it affects the economic development of the country as a whole. Taking into account the fact that Ukraine is actively working to attract investments and stimulate business, the analysis of the legal environment for lending becomes critically important. In the context of the new rules being introduced, the quality of regulation, its compliance with international standards and effectiveness in ensuring business development are examined.

One of the key aspects considered in the article is the change in legislation on lending, in particular, new rules that relate to risks, mandatory requirements for the banking system, and procedures for granting loans, which provide for more transparent and predictable conditions for businesses and credit institutions, which contributes to the growth of confidence in the financial system.

The article examines the impact of the new rules on small and medium-sized enterprises in Ukraine. The authors analyse whether business lending conditions have become more accessible and profitable for small and medium-sized enterprises, which are the main drivers of economic growth. In addition, the article draws attention to the challenges that arise in connection with the introduction of new lending rules, that is, the adaptation of banks to new requirements, changes in investment policy, and the market's reaction to changes in lending conditions.

The results of the study show that the new rules for business lending in Ukraine contribute to increasing the transparency and reliability of the financial system, as well as stimulating the development of small and medium-sized enterprises, although there are certain challenges associated with the adaptation of banks and the market's reaction. Recommendations on optimizing the legal basis of lending can contribute to increasing the efficiency and stability of the financial system in Ukraine.

In light of the research, it can be concluded that the new rules of business lending in Ukraine have the potential to contribute to economic growth and the development of entrepreneurship. An important condition for the successful realization of this potential is the constant monitoring and improvement of the legal environment, in particular by taking into account the recommendations regarding the optimization and support of the financial system, which will become a key element of ensuring sustainable economic growth in Ukraine.

Key words: lending, small business, medium business, financial support, business support legislation, business, Ukraine, legal framework, economic development, small and medium business, financial system.

Постановка проблеми. Зростаюча потреба у фінансуванні та розвитку бізнесу в Україні вимагає постійного аналізу та удосконалення правового регулювання кредитування. Особливо важливою стає актуальність цієї проблеми у контексті нових правил, які стосуються кредитування бізнесу в Україні. Підвищення конкурентоспроможності та стимулювання економічного зростання вимагає чіткого та ефективного правового регулювання фінансових відносин. Однією з ключових проблем є нестабільність правового середовища, що впливає на кредитну активність банків та їх здатність надавати кредити бізнесу [1, с. 7]. Нові правила, які регулюють кредитування, повинні враховувати потреби як бізнесу, так і банків, забезпечуючи їхню стабільність та взаємовигідність.

Крім того, важливим аспектом є забезпечення правових гарантій для бізнесу та банків у процесі кредитування, адже недостатня правова захищеність може спричинити ризики для обох сторін та обмежити доступ до фінансових ресурсів для розвитку бізнесу. Серед нових правових засад, що стосуються кредитування бізнесу, важливо врахувати інноваційні підходи до регулювання, такі як стимулювання фінансової інклюзії та розвиток альтернативних фінансових інструментів [2, с. 129], що допоможе забезпечити ширший доступ до кредитів та сприяти розвитку малого та середнього бізнесу.

Тому, вирішення проблеми актуалізації та удосконалення правових засад кредитування бізнесу в Україні має велике значення для стимулювання економічного зростання та розвитку підприємництва в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні дослідження та публікації зосереджуються на оновленні правових засад кредитування бізнесу в Україні та їх впливі на економічний розвиток країни. Аналіз акцентується на нових правилах, що вводяться з метою поліпшення прозорості, надійності та доступності кредитів для підприємств. Бабенко Д., Ключковська В., Ключковський О., Кузьмін А., Мельник Т., Трегубов О., Устинова І., Чорна А. розглядають вплив цих змін на розвиток малого та середнього бізнесу, а також на здатність фінансової системи адаптуватися до нових вимог.

Одним із ключових аспектів аналізу є оцінка ефективності нових правил та їх відповідність міжнародним стандартам. Головач О., Гора А.,

Гребінчук О., Кошиков Д., Лікарчук Н., Теремецький В. вивчають, наскільки ці зміни сприяють створенню сприятливого середовища для розвитку бізнесу та привертання інвестицій. Також важливим аспектом аналізу є виявлення можливих викликів та перешкод, з якими може зіткнутися фінансова система та підприємства в процесі впровадження нових правил кредитування.

Нарешті, Грановська І., Димидюк К., Музичук О., Ніколюк О., Харченко Р. надають рекомендації щодо подальшого вдосконалення правових засад кредитування бізнесу в Україні. Рекомендації стосуються вдосконалення механізмів нагляду та контролю за дотриманням правил, забезпечення більшої прозорості та консистентності у законодавстві, а також забезпечення умов для сталого розвитку фінансової системи.

Мета статті – проаналізувати нові правила кредитування бізнесу в Україні з правової перспективи.

Виклад основного матеріалу. Кредитування бізнесу є ключовим елементом фінансової інфраструктури країни, відіграючи важливу роль у розвитку підприємництва та стимулюванні економічного зростання. Правові засади цього процесу визначаються комплексом нормативно-правових актів, які регулюють відносини між кредиторами та позичальниками, забезпечуючи їхні права та обов'язки [3, с. 526]. Однак суттєва роль у формуванні правових засад кредитування бізнесу належить не лише законодавству, але й прецедентній практиці та міжнародним стандартам. Передбачення правових механізмів кредитування бізнесу спрямовані на забезпечення стабільності та прозорості фінансових відносин між сторонами угоди [4, с. 189]. Основними принципами, що лежать в основі цих механізмів, є захист прав та інтересів кредиторів, забезпечення повернення кредитів, визначення відповідальності за порушення умов угоди та стимулювання кредитування відповідно до економічних потреб суспільства.

Правові норми, які регулюють процес кредитування бізнесу, включають визначення умов кредитних угод, порядок надання та отримання кредитів, встановлення вимог до забезпечення погашення кредитів, а також механізми врегулювання спорів між сторонами у разі виникнення конфліктів [5, с. 14], тобто ці норми створюють рамки для функціонування кредитного ринку та забезпечують його стабільність і надійність.

Однак, необхідно враховувати, що правові засади кредитування бізнесу є постійно змінюваним й адаптивним конструктом, який піддається впливу економічних, політичних та соціокультурних чинників [6, с. 117]. Тому актуальність та ефективність цих засад вимагає постійного аналізу та вдосконалення з метою забезпечення відповідності сучасним вимогам та реаліям ринкових відносин.

Україна в останні роки вкладає значні зусилля в приваблення інвестицій та стимулювання бізнесу. Аналіз правового середовища кредитування стає критично важливим у цьому процесі. Особлива увага звертається на нові правила, які вводяться, з метою дослідження їх якості регулювання. Важливим аспектом цього аналізу є відповідність міжнародним стандартам, що дозволяє українському бізнесовому середовищу виходити на світовий рівень та забезпечує довіру з боку зарубіжних інвесторів.

Крім того, ефективність регулювання кредитування також оцінюється за його впливом на розвиток бізнесу в Україні [7, с. 83]. Важливо, щоб нові правила не лише відповідали міжнародним стандартам, а й були ефективними у забезпеченні розвитку бізнесу в Україні. На нашу думку, тільки такий підхід дозволить країні приваблювати інвестиції та стимулювати економічне зростання на довгостроковій основі.

Наприклад, Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження критеріїв визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для галузей національної економіки» є важливим документом, спрямованим на регулювання та уточнення критеріїв, за якими визначаються ключові учасники економічного процесу. Перш за все, наказ визначає самі критерії, які будуть використовуватися для визначення важливих підприємств, установ і організацій [8]. Це можуть бути, наприклад, обсяги виробництва, обсяги обігу, кількість споживачів, рівень впливу на національну економіку. Далі, наказ містить процедури та вимоги до самого процесу визначення таких підприємств й містить встановлення відповідальних органів за проведення оцінки, порядок збору та аналізу даних, а також встановлення строків і критеріїв оцінки. Крім того, наказ містить вказівки щодо визначення пільг та підтримки, які надаються таким важливим учасникам економіки – спрощений доступ до кредитів, підтримка у формі субсидій або дотацій або інші форми державної підтримки.

Варто зауважити, що Кабінет Міністрів України вирішив запровадити реалізацію експериментального проекту фінансової підтримки стартапів на конкурсних засадах, зокрема у сфері інформаційних технологій – ініціатива спрямована на стимулювання інноваційного підходу та розвиток новаторських проектів у країні [9]. Передбачаєть-

ся, що стартапи можуть подавати заявки на отримання фінансової підтримки на реалізацію своїх ідей та проектів. Зокрема, виділяються кошти на розвиток інфраструктури, навчання та підтримку технологічних ініціатив. Цей крок сприятиме збільшенню конкурентоспроможності українських стартапів на міжнародному ринку та сприятиме економічному зростанню країни.

Також Кабінет Міністрів України ухвалив постанову щодо Надання грантів бізнесу з метою підтримки розвитку підприємництва в країні – ініціатива спрямована на стимулювання економічного зростання та забезпечення фінансової підтримки для різноманітних галузей бізнесу, включаючи інноваційні стартапи. Постанова передбачає встановлення процедур і критеріїв для отримання грантів, а також механізмів контролю за їх використанням [10]. Документ також визначає обсяги фінансування та перелік документів, необхідних для подання заявок на отримання грантів. Очікується, що ця постанова сприятиме розвитку бізнесу в Україні, залученню інвестицій та створенню сприятливих умов для підприємництва. Водночас вона має на меті підвищити ефективність використання державних ресурсів та забезпечити прозорість та відкритість у процесі розподілу грантів.

Крім того, Кабінет Міністрів України ухвалив постанову щодо Надання грантів для переробних підприємств з метою підтримки розвитку цього сектору економіки – ініціатива спрямована на стимулювання модернізації виробництва, підвищення якості продукції та конкурентоспроможності українських переробних підприємств [11]. Постанова встановлює процедури та умови для отримання грантів, специфічні критерії, яким переробні підприємства повинні відповідати для отримання фінансової підтримки. Також вона визначає обсяги фінансування, умови використання грантів та механізми контролю за їх ефективним використанням. Очікується, що ця постанова сприятиме розвитку переробного сектору, збільшенню обсягів виробництва та експорту продукції, а також створенню нових робочих місць у цій галузі. Крім того, вона сприятиме покращенню якості продукції та впровадженню сучасних технологій у переробній галузі України.

У 2023 році Кабмін змінив умови кредитування бізнесу за програмою до 5-7-9%. Програма «5-7-9» встановлює спеціальні умови для підтримки бізнесу, спрямовані на зниження фінансових ризиків та стимулювання розвитку малих і середніх підприємств. Згідно з цією програмою, підприємствам надається можливість отримання кредитів за вигідними умовами: за ставкою від 5% до 9% річних та на строк до 10 років. Такий підхід сприяє залученню додаткових фінансових ресурсів для розвитку бізнесу, зниженню фінансо-

вого тиску та підвищенню конкурентоспроможності підприємств на ринку. Програма також передбачає додаткові підтримку та консультування для учасників, сприяючи їхньому успішному розвитку [12].

Відповідно до вище відзначеного, кредитування бізнесу в Україні ґрунтується на ряді правових засад, які визначаються законодавством. Основні засади кредитування бізнесу включають:

- конституційні норми, тобто Конституція України гарантує право на власність та вільне підприємництво й це забезпечує основу для ведення бізнесу та отримання кредитів для розвитку підприємства;

- цивільне законодавство, тобто Цивільний кодекс України містить загальні правила щодо укладання договорів, включаючи кредитні угоди й це визначає права та обов'язки сторін у процесі кредитування;

- «банківське законодавство», тобто законодавство, що регулює діяльність банків, та включає правила щодо кредитування. Наприклад, вимоги до капіталу банків, процедури кредитного аналізу, умови видачі кредитів;

- антимонопольне законодавство, тобто певні обмеження можуть існувати щодо концентрації кредитів або власності у банках й це спрямовано на збереження конкуренції на ринку фінансових послуг;

- законодавство щодо захисту прав споживачів, тобто закони регулюють умови кредитування, щоб захистити права позичальників, зокрема вимоги щодо зрозумілості умов договору, обмеження процентних ставок та встановлення процедур розгляду скарг;

- податкове законодавство, тобто податкові норми можуть впливати на фінансові аспекти кредитування, такі як оподаткування відсотків за кредитами [13, с. 51; 14, с. 167; 15, с. 98].

На нашу думку, за останні кілька років спостерігається значний розвиток сфери умов кредитування бізнесу в Україні, що викликаний як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. Нові правила та тенденції у цій галузі відображають актуальні потреби підприємств у доступному та конкурентоспроможному фінансуванні, а також відповідають вимогам розвитку фінансової системи країни та міжнародним стандартам. У цьому контексті важливо розглянути ключові зміни та напрями розвитку, що впливають на умови кредитування для бізнесу в Україні (табл. 1).

Відповідно до вище відзначеного, останні зміни в законодавстві щодо кредитування бізнесу в Україні спрямовані на забезпечення більшої стабільності та надійності фінансової системи, а саме:

- чіткі вимоги до капіталу банків, тобто банки тепер повинні мати більше капіталу в резерві, щоб покрити можливі втрати в разі неплатоспромож-

Таблиця 1

Нові правила та тенденції у сфері умов кредитування бізнесу в Україні

Нові правила та тенденції	Опис
Цифрові технології	Використання цифрових технологій для обробки заявок та швидкого прийняття рішень. Більше кредиторів переходять до використання цифрових технологій для обробки заявок на кредит та прийняття рішень. Це може призвести до швидшого процесу отримання кредиту для бізнесу.
Гнучкі умови погашення	Збільшення попиту на кредити з гнучкими умовами погашення, такими як відстрочка платежів та гнучкий графік погашення. Зростає попит на кредитні продукти з гнучкими умовами погашення, такими як можливість відстрочки платежів або гнучкий графік погашення.
Строки	Пропозиції як короткострокових, так і довгострокових кредитів для відповідно доцільних потреб підприємства. Деякі кредитори можуть пропонувати короткострокові кредити для покриття тимчасових потреб або довгострокові для фінансування стратегічних ініціатив.
Відсоткові ставки	Умови кредитування можуть залежати від поточного рівня відсоткових ставок, що впливає на вигідність умов для боржника. Умови кредитування можуть бути залежними від поточного рівня відсоткових ставок. Зазвичай, при зростанні відсоткових ставок умови кредитування можуть стати менш вигідними для боржника.
Кредитний рейтинг	Урахування кредитного рейтингу позичальника при визначенні умов кредитування; позитивний рейтинг сприяє отриманню кращих умов. Більшість кредиторів враховують кредитний рейтинг позичальника при визначенні умов кредитування. Позитивний кредитний рейтинг може допомогти отримати кращі умови кредитування.
Забезпечення	Вимоги щодо наявності забезпечення для зменшення ризику неповернення кредиту. Умови кредитування також можуть залежати від наявності забезпечення. Кредитори можуть вимагати забезпечення для зменшення ризику неповернення кредиту.
Інноваційні фінансові інструменти	Пропозиції інноваційних фінансових інструментів, таких як кредити на основі блокчейну або кредитування з використанням штучного інтелекту для аналізу ризиків. Деякі кредитори можуть пропонувати інноваційні фінансові інструменти, такі як кредити на основі блокчейну або кредитування з використанням штучного інтелекту для аналізу ризиків.

Джерело: власна розробка автора

ності позичальників або інших ризиків й це сприятиме зменшенню ризику банкрутства та забезпечить більшу стійкість фінансових установ;

- покращені процедури оцінки кредитоспроможності для бізнесу, тобто банки повинні проводити більш детальну та об'єктивну оцінку кредитоспроможності позичальників перед наданням кредитів, що допоможе зменшити ризик неплатоспроможності та забезпечить більш ефективне використання кредитних ресурсів;

- збільшена прозорість умов кредитування бізнесу в Україні, тобто нові правила вимагають від банків більшої прозорості у встановленні умов кредитів, включаючи ставки відсотка, комісії та інші витрати. Відповідним чином це допоможе бізнесу краще розуміти свої зобов'язання та зменшить ризик негативних ситуацій у перспективі;

- посилення регулювання ризиків, тобто регулятори звертають більше уваги на виявлення, оцінку та управління різноманітними видами ризиків, зокрема кредитним, ринковим та операційним й сьогодні це сприяє зменшенню можливості виникнення системних криз та покращить стійкість фінансової системи в цілому [16, с. 246].

Також, зміни в умовах кредитування, спрямовані на зростання доступності та вигідності для малих та середніх підприємств (МСП), що включає ряд інноваційних заходів та політичних рішень. Відмінність в умовах кредитування для МСП порівняно з великими корпораціями має суттєвий вплив на їхню здатність залучати фінансування та розвиватися, а саме зниження вимог до кредитних пакетів, тобто банки можуть зменшити обов'язкові вимоги до кредитних пакетів для МСП, щоб зробити їх більш доступними, тобто це зменшення обов'язкового стартового капіталу, спрощення умов надання гарантій чи поручительств та інші заходи. Також варто звернути увагу на підтримку гнучких умов погашення кредиту, в такому випадку банки мають можливість надавати МСП більше гнучких умов щодо графіка погашення кредитів, враховуючи циклічність їх бізнесу та потреби в ліквідності. Важливим є зменшення відсоткових ставок, тобто ми спостерігаємо, що Уряд або регулятори встановлюють ініціативи зі зниження відсоткових ставок для кредитів, що надаються МСП, як стимул для їхнього розвитку та зростання. Й звичайно, це підтримка через державні програми, тобто запровадження державних програми та гарантії для банків, які надають кредити МСП, що зменшує ризик для банків та робить кредити більш доступними для підприємств [17, с. 73].

Впровадження нових правил кредитування для малих та середніх підприємств є джерелом ряду викликів, які потребують уважного аналізу та управління з боку як урядових органів, так і самих підприємств, а саме:

- адаптація банків до нових вимог, тобто банки можуть потребувати часу та ресурсів для адап-

тації своїх систем та процедур до нових вимог, що може вплинути на їхню ефективність та призвести до тимчасових перешкод у наданні кредитів;

- зміни в інвестиційній політиці, адже банки можуть переглянути свою інвестиційну політику внаслідок нових правил кредитування, що може вплинути на доступність кредитів для певних секторів чи видів бізнесу;

- реакція ринку на зміни в умовах кредитування, тобто ринок може відреагувати на зміни в умовах кредитування, що вплине на попит, на кредити та загальну активність в економіці [18, с. 117].

Оптимізація правових засад кредитування є ключовим чинником у підвищенні ефективності та стабільності фінансової системи в Україні. Перш за все, важливо максимально вдосконалити законодавство щодо кредитування, забезпечивши чіткість та прозорість правил для усіх учасників ринку [19, с. 94]. Така прозорість дозволить зменшити ризики та підвищити довіру як банків, так й клієнтів. Також важливо встановити ефективний механізм регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ, на нашу думку, це допоможе уникнути недобросовісної поведінки на ринку та запобігти надмірним ризикам. Такі заходи сприятимуть створенню стабільного середовища для фінансових операцій та інвестицій.

Крім того, необхідно активно працювати над розвитком фінансової грамотності серед бізнесу. Інформовані бізнес-споживачі кредитів зможуть зробити обґрунтовані фінансові рішення та уникнути проблем з погашенням боргів, що сприятиме зниженню неплатоспроможності та збільшенню стабільності ринку. Усі ці заходи разом можуть створити сприятливі умови для розвитку кредитного ринку в Україні, сприяючи підвищенню ефективності та стабільності фінансової системи країни.

Висновки. Україна останнім часом впроваджує нові правила щодо правових засад кредитування бізнесу, спрямовані на стимулювання економічного зростання та розвитку малого та середнього підприємництва. Ці новації відображаються у ряді законодавчих актів, які регулюють кредитні відносини між банками та підприємствами. Однією з ключових змін є спрощення процедури отримання кредитів для бізнесу, що включає зменшення бюрократичних перешкод, скорочення термінів розгляду кредитних заявок та збільшення доступності фінансування для підприємств.

Для забезпечення захисту прав інвесторів та підприємців у нових умовах кредитування, уряд України також активно працює над посиленням регуляторного контролю за діяльністю фінансових установ, що містить посилення вимог до діяльності банків, що надають кредити, та встановлення жорстких санкцій за порушення встановлених правил.

Важливим аспектом нових правил є стимулювання банків до активнішої підтримки малого та середнього бізнесу шляхом встановлення спеціальних програм кредитування з пільговими умовами – зниження відсоткових ставок, підтримку у вирішенні проблем з ліквідністю та інші пільги для підприємств.

Однак, разом з новими можливостями також приходить і збільшена відповідальність для бізнесу та банків. Нові правила вимагатимуть від підприємств більшої прозорості та фінансової дисципліни, а від банків – дотримання високих стандартів у наданні кредитів та управлінні ризиками.

Загалом, нові правові засади кредитування бізнесу в Україні відкривають широкі перспективи для розвитку підприємництва та економіки в цілому. Вони сприяють збільшенню доступності фінансування, підвищенню інвестиційної привабливості країни та покращенню умов для росту бізнесу на місцевому та міжнародному ринках.

Література

1. Мельник Т. Ю. Державна підтримка та стимулювання розвитку бізнесу в Україні під час дії воєнного стану. *Економіка, управління та адміністрування*. 2022. № 2(100). С. 3-11.
2. Чорна А. Підприємницька діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 128-132.
3. Лікарчук Н., Ярвіс М., Вареник О., Малихіна С., Конопляникова М. Сучасні тенденції та актуальні проблеми підготовки менеджера маркетингових комунікацій. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2022. № 1(42). С. 522-528.
4. Головач О. А. Адміністративно-правові засади підприємницької діяльності в Україні в контексті євроінтеграції та глобалізації. *Адміністративне право і адміністративний процес, інформаційне право*. 2023. № 6. С. 187-194.
5. Бабенко Д. В. Специфіка адміністративно-правового регулювання діяльності господарських товариств. *Актуальні проблеми держави і права*. Гельветика. 2020. № 87. С. 11-16.
6. Грановська І. В. Сучасний стан розвитку оподаткування малого бізнесу в Україні. *Держава та регіони*. 2021. № 3. С. 114-121.
7. Харченко Р. В. Проблеми та перспективи розвитку малого бізнесу в Україні. *Бізнес Інформ*. 2022. № 8. С. 81-87.
8. Про затвердження Критеріїв визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для галузей національної економіки: наказ Міністерства економіки України від 17.02.2023 № 952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0396-23#Text>
9. Про реалізацію експериментального проекту щодо надання на конкурсних засадах фінансової підтримки стартапам в Україні, у тому числі в сфері інформаційних технологій: постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 736. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-2022-п#Text>
10. Деякі питання надання грантів бізнесу: постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2022 р. № 738. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/738-2022-п#Text>
11. Деякі питання надання грантів для переробних підприємств: постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 739. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2022-п#n14>
12. Умови підтримки бізнесу за програмою «5-7-9» від 15 вересня 2023 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/vidnovlennia-ekonomiky-na-deokupovanykh-terytoriiakh-ta-pidtrymka-vitchyznianoho-vyrobnykuriad-udoskonalyv-umovy-pidtrymky-biznesu-za-prohramoiu-5-7-9>
13. Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2012. № 1(35). С. 50-54.
14. Кошиков Д. О. Сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 1. С. 164-175.
15. Устинова І. П., Кузьмін А. Р. Правові засади взаємодії України з міжнародними фінансовими організаціями як складова процесу євроінтеграції. *Scientific works of National Aviation University. Series: Law Journal «Air and Space Law»*. 2020. № 4.57. С. 96-102.
16. Димидюк К. Д., Музичук О. М. Адміністративно-правові методи реалізації державної політики у сфері підприємницької діяльності. *Наше право*. 2022. № 2. С. 243-249.
17. Гребінчук О., Гора А. Сучасні тенденції розвитку бюджетного кредитування в Україні. *Галицький економічний вісник Тернопільського національного технічного університету*. 2020. № 66.5. С. 67-77.
18. Ніколюк О. В. Стратегічні орієнтири державної політики підтримки конкурентоспроможності малого бізнесу в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 1. С. 114-120.
19. Ключковська В. О., Ключковський О. В., Трегубов О. С. Макроекономічні аспекти відновлення функціонування малого та середнього бізнесу в контексті повоєнної відбудови національної економіки України. *Економіка і організація управління*. 2023. № 1(49). С. 89-98.

УДК 349.6(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.12>**Л. І. Кіріна**

юрист 1-ї категорії

*Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Макутова Національної академії наук України»
orcid.org/0000-0002-9819-9534*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЗДОРОВ'Я ТА САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ МІСТ

Метою статті є дослідження актуальних проблем державного регулювання та державного нагляду (контролю) у сфері захисту здоров'я та санітарного та епідеміологічного благополуччя населення міст. Встановлено, що змістом відносин державного регулювання у цій сфері є: – медико-санітарна регламентація; – державна реєстрація хімічних та біологічних небезпечних факторів; – державна реєстрація дезінфекційних засобів.

Авторкою аргументовано положення, відповідно до якого термін «сфери господарської діяльності» слід пов'язувати із іншою категорією – «органи державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері». При цьому встановлено, що у законодавстві не наведено перелік органів державного нагляду (контролю) у відповідній сфері господарської діяльності, а також сфери такої діяльності. Подібна ситуація не узгоджується із положеннями загальних вимог до здійснення державного нагляду (контролю).

Проведений аналіз чинного санітарного законодавства України дозволив виокремити кілька понять, розмежування та співвідношення між якими не проведено. В той же час, на підзаконному рівні предмет державного нагляду (контролю) у сфері захисту здоров'я та санітарного та епідеміологічного благополуччя населення диференційований за такими критеріями: – стан екологічних детермінантів здоров'я; – вид господарської діяльності; – об'єкт державного нагляду (контролю).

Обґрунтовано, що для сучасного стану законодавства про систему громадського здоров'я найбільш актуальним є питання про співвідношення понять «державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог санітарного законодавства у сферах господарської діяльності» та «епідеміологічний нагляд (спостереження)». Встановлено, що функціями щодо державного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства наділена значна кількість суб'єктів, повноваження яких регулюються окремими нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Це послаблює ефективність державного нагляду (контролю) у цій сфері, а також ускладнює систематизацію відповідних приписів в єдиному законодавчому акті.

Ключові слова: державний нагляд (контроль), санітарне законодавство, санітарно-епідемічне благополуччя населення, санітарно-епідеміологічний нагляд, система громадського здоров'я.

Kirina L. I. STATE REGULATION AND CONTROL IN THE FIELD OF HEALTH PROTECTION AND SANITARY AND EPIDEMIOLOGICAL WELL-BEING OF THE URBAN POPULATION

The purpose of the article is to study the topical issues of state regulation and state supervision (control) in the area of health protection, sanitary and epidemiological well-being of urban population. It is established that the content of state regulation relations in this area is as follows: – medical and sanitary regulation; – state registration of chemical and biological hazards; – state registration of disinfectants.

The author argues that the term "spheres of economic activity" should be associated with another category – "bodies of state supervision (control) over compliance with the requirements of sanitary legislation in the relevant sphere". It has been established that the legislation does not provide a list of state supervision (control) bodies in the relevant area of economic activity, as well as the scope of such activity. This situation is not consistent with the provisions of the general requirements for state supervision (control).

The analysis of the current sanitary legislation of Ukraine allowed us to distinguish several concepts, the distinction and correlation between which has not been made. At the same time, at the bylaw level, the subject of state supervision (control) in the field of health protection and sanitary and epidemiological well-being of the population is differentiated by the following criteria – state of environmental determinants of health; – type of economic activity; – object of state supervision (control).

It is substantiated that for the current state of public health legislation, the most relevant issue is the correlation between the concepts of "state supervision (control) over compliance with the requirements of sanitary legislation in the areas of economic activity" and "epidemiological supervision (surveillance)". The author establishes that the functions of state supervision (control) over compliance with sanitary legislation are vested in a significant number of entities whose powers are regulated by separate legal acts of different legal force. This weakens the effectiveness of state supervision (control) in this area and also makes it difficult to systematize the relevant regulations in a single legislative act.

Key words: state supervision (control), sanitary legislation, sanitary and epidemiological welfare of the population, sanitary and epidemiological supervision, public health system.

Постановка проблеми. 1 жовтня 2023 р. введено в дію Закон України «Про систему громадського здоров'я» (далі – закон про СГЗ) [1], який, серед іншого, визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади державного регулювання та контролю у сфері захисту здоров'я та санітарно-епідеміологічного благополуччя населення (далі – СЕБН) функціонування СГЗ в Україні.

мічні та соціальні засади державного регулювання та контролю у сфері захисту здоров'я та санітарно-епідеміологічного благополуччя населення (далі – СЕБН) функціонування СГЗ в Україні.

Звертає на себе увагу той факт, що сукупності відносин з державного регулювання присвячено 3 статті закону про СГЗ, як то: 1) медико-санітарна регламентація (ст. 46); 2) державна реєстрація хімічних та біологічних небезпечних факторів (ст. 47); 3) дезінфекційні засоби (ст. 48). Відносини державного нагляду (контролю) (далі – ДН(К)) у сферах господарської діяльності, які можуть становити ризик для здоров'я та СЕБН регулюються лише однією ст. 49 закону про СГЗ.

Тож, в аспекті надзвичайної важливості для населення України, в тому числі й міського, питань, пов'язаних із захистом їх здоров'я та СЕБ, а також відносно малої дослідженості положень нового закону про СГЗ, проблеми державного регулювання та контролю у сфері захисту здоров'я та СЕБН уявляються достатньо привабливими для наукового аналізу та оцінки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти обраного для дослідження напряму розглядалися достатньо представницькою кількістю вчених, що представляють як галузь знань «Охорона здоров'я» (спеціальності – медицина, громадське здоров'я) так і «Право»: Є.Н. Белей, О.О. Воронятників, М.П. Ліхтер, М.М. Михайленко, Г. Муляр, Є.С. Хайнацький, Г. Шуст та інші. Втім, не зважаючи значний обсяг санітарно-правових досліджень, вбачається недостатньо розкритою сучасна сфера регуляторних та контрольно-наглядових відносин щодо громадського здоров'я.

Відтак, метою даної статті є дослідження актуальних проблем державного регулювання та ДН(К) у сфері захисту здоров'я та СЕБН.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі звіту Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ) [2] у 2022 р., із запланованих 212 суб'єктів господарювання для проведення заходів державного нагляду (контролю) (далі – ДН(К)), внаслідок виробничої необхідності або воєнного стану було проведено лише 18 перевірок, з яких до переліку подій, що містять ризик настання негативних наслідків, причиною яких могло бути недотримання правил санітарно-епідемічного режиму – 11.

Подібна ситуація обумовлена прийняттям урядової постанови [3], на підставі якої МОЗ було припинено проведення планових та позапланових заходів ДН(К).

Проте, у чинній редакції цієї ж постанови дозволено здійснення позапланових заходів ДН(К) на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах (у даному випадку – МОЗ) у таких випадках:

– наявність загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природ-

ного середовища та забезпечення безпеки держави;

– виконання міжнародних зобов'язань України протягом періоду воєнного стану.

Відмічу, що відносно МОЗ мова йде про контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я (далі – ОЗ), зокрема про медико-соціальну експертизу тощо. Що стосується сфери СЕБН, то відповідно до Положення про МОЗ [4], цей орган затверджує уніфіковані форми актів перевірок, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів ДН(К) у сфері санітарного законодавства, СЕБН, а також надає погодження на проведення позапланового заходу ДН(К) центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного законодавства, СЕБН. Крім того, МОЗ має забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), однак окрім декларації про таке функціональне повноваження жодної іншої згадки у Положенні про МОЗ немає.

Тож, наразі, виходячи з положень закону про СГЗ, наказу МОЗ [5] та Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) [6], чинної постанови Кабінету Міністрів України [7] санітарне законодавство оперує такими поняттями як:

- 1) ДН(К) у сферах господарської діяльності, які можуть становити ризик для СЕБН;
- 2) епідеміологічний нагляд (спостереження);
- 3) ДН(К) за дотриманням санітарного законодавства, СЕБН;
- 4) державний санітарно-епідеміологічний нагляд.

Втім, як свідчить аналіз ст. 49 закону про СГЗ, перший і третій види ДН(К) мають розглядитися як тотожні, адже в ч. 1 даної статті вживається поняття «ДН(К) за дотриманням вимог санітарного законодавства у сферах господарської діяльності». Ймовірно останню складову цього поняття, а саме «сфери господарської діяльності», слід пов'язувати із іншою категорією згаданого вище припису «органи ДН(К) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері». Хоча ані переліку таких органів ДН(К) у відповідній сфері господарської діяльності, ані власне таких сфер у законі про СГЗ не наведено.

Подібний стан правової урегульованості не узгоджується із положеннями загальних вимог до здійснення ДН(К), згідно із якими виключно законами встановлюються [8, ч. 4 ст. 4]: – органи, уповноважені здійснювати ДН(К) у сфері господарської діяльності; – види господарської діяльності, які є предметом ДН(К). Єдине, що звужує межі «відповідної сфери господарської діяльності», так це її можливість становити ризик для СЕБН.

Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері с СЕБН та періодичність здійснення планових заходів ДН(К) Держпродспоживслужбою визначено урядовою постановою [9].

В той же час, уніфікована форма акту, складеного за результатами проведення планових (позапланових) заходів ДН(К) щодо дотримання суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері СЕБН затверджена наказом МОЗ [10].

Зокрема, в останньому передбачено зазначення, у тому числі, й такої інформації про суб'єкта господарювання, щодо якого проводиться захід ДН(К):

1) вид суб'єкта господарювання за класифікацією суб'єктів господарювання (суб'єкт мікро-, малого, середнього або великого підприємництва), ступінь ризику;

2) види об'єктів та/або види господарської діяльності (із зазначенням коду згідно з КВЕД), щодо яких проводиться захід.

Останні, виходячи зі змісту уніфікованої форми акту, диференційовані наступними чином: 1) стан екологічних детермінантів здоров'я – питна вода, питне водопостачання та водовідведення; 2) вид господарської діяльності, що може становити ризик для СЕБН – здійснення промислової, сільськогосподарської, виробничої діяльності та надання послуг; 3) об'єкт ДН(К) – дошкільний навчальний заклад, дитячий заклад оздоровлення та відпочинку (крім наметових), заклад загальної середньої освіти, перукарні та салони краси, радіотехнічний об'єкт.

Що стосується державного санітарно-епідеміологічного нагляду (далі – СЕН), слід погодитися із думкою М.М. Михайленко, яка зауважує, що в умовах створення національної СГЗ в Україні є нагальна потреба визначення місця державного СЕН в даній системі. [11, с. 126].

Водночас, слід звернути увагу, що наразі чинним залишається Положення про державний СЕН в Україні [7], яке було затверджене відповідно до ст. 31 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», що втратив чинність із введенням в дію закону про СГЗ.

Державний СЕН, відповідно до зазначеної постанови уряду, здійснювався головними державними санітарними лікарями, їх заступниками, іншими посадовими особами, а також установами і закладами державної санітарно-епідеміологічної служби (далі – ДСЕС) у порядку запобіжного та поточного нагляду. Проте ще у 2017 р. ця служба була ліквідована, а завдання і функції з реалізації державної політики у сфері СЕБН та із здійснення ДН(К) за дотриманням вимог санітарного законодавства були покладені на Державну службу з питань безпечності харчо-

вих продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) [12].

Здійснення відповідно до закону ДН(К) за дотриманням санітарного законодавства, СЕБН є одним з основних завдань Держпродспоживслужби [6].

Тож, правовий інститут ДН(К) у сфері захисту здоров'я та СЕБН наразі не втрачає своєї актуальності в аспекті виявлення сучасного стану та проблем, що супроводжують його розвиток.

Зокрема, свого часу Є.Н. Белей справедливо наголошувала, що низкою нормативно-правових актів закріплено більше 20 процедур контролю і нагляду, які здійснюються суб'єктами публічної адміністрації у сфері ОЗ. Проте загальний стан нормативно-правового забезпечення характеризується численними прогалинами та іншими недоліками, які виражаються у відсутності порядків реалізації, відсутності або нерозмежованості повноважень різних суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення окремих з них, неточностях та незрозумілості окремих положень тощо [13, с. 46].

З введенням в дію 01.10.2023 р. закону про СГЗ [9], який, серед іншого, встановлює правові та організаційні засади здійснення ДН(К) у сферах господарської діяльності, які можуть становити ризик для СЕБН, питання ДН(К) у сфері захисту здоров'я та СЕБН значно актуалізувалися в умовах пандемічних та збройних загроз.

Порівнюючи поняття державного контролю з наглядом у сфері СЕБН, О.О. Воронятніков пропонує такі їх визначення [14, с. 50]:

– контроль – діяльність компетентних державних органів та їх посадових осіб змістом якої є застосування заходів щодо попередження та усунення порушень санітарно-епідемічного законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенню даних норм, а також застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні діючого законодавства, що спричинили негативний ріст показників захворюваності для даної території та зниження факторів безпеки середовища життєдіяльності, погіршення умов проживання для населення визначених санітарно-епідемічними нормами;

– нагляд – законодавчо регламентована діяльність компетентних суб'єктів щодо здійснення спостереження, перевірки та моніторингу за виконанням та додержанням норм санітарно-епідемічного законодавства, а також вжиття відповідних обмежувальних заходів у разі виявлення порушення норм санітарно-епідемічного законодавства з відповідним інформуванням про результати такої діяльності компетентні органи та громадськість.

Подібне розуміння складових ДН(К) у сфері СЕБН не позбавлене недоліків. Зокрема, незро-

зуміло: – чому нагляд є «законодавчо регламентованою діяльністю», а контроль – «діяльністю»; чому контроль є «діяльністю компетентних державних органів та їх посадових осіб», а нагляд – «діяльністю компетентних суб'єктів». Тобто, у визначеннях слабо прослідковується співвідношення та розмежування ланок «контролюючий суб'єкт – підконтрольний суб'єкт», «предмет та об'єкт контролю – предмет та об'єкт нагляду», «форма контролю – форма нагляду» тощо. Більше того, виникає питання про доцільність диференціації цих понять, адже і у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [8] і у законі про СГЗ ці поняття ототоженені.

З іншого боку, важливим аспектом ДН(К) за дотриманням вимог санітарного законодавства у сферах господарської діяльності, які можуть становити ризик для здоров'я та у сфері СЕБН, є з'ясування системи органів ДН(К) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері. Принаймні таким чином сформульоване положення ст. 49 закону про СГЗ.

Після ліквідації ДСЕС, окрім Держпродспоживслужби, її функції були передані МОЗ та Державній службі України з питань праці (далі – Держпраці). Зокрема, МОЗ забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), а також забезпечення формування державної політики у сферах СЕБН [4]. Остання реалізуються шляхом затвердження:

1) державних санітарних норм і правил (далі – НіП), санітарно-епідеміологічних та санітарно-протиепідемічних НіП, санітарно-епідеміологічних НіП, протиепідемічних НіП, гігієнічних та протиепідемічних НіП, державних санітарно-епідеміологічних нормативів, санітарних регламентів;

2) показників безпечності та окремих показників якості питної води;

3) показників та критеріїв умов праці, за якими надаються щорічні додаткові відпустки працівникам, зайнятим на роботах, пов'язаних з негативним впливом на здоров'я шкідливих виробничих факторів;

4) показників безпечності харчових продуктів та інших об'єктів санітарних заходів;

5) регламентів використання небезпечних факторів, рівень їх гранично допустимої концентрації та орієнтовно безпечні рівні хімічних і біологічних факторів у предметах та виробках, воді, повітрі, ґрунті;

6) санітарних НіП у сфері охорони праці;

7) уніфікованих форм актів перевірок, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів ДН(К) у сфері санітарного законодавства, СЕБН (крім виконання функцій

з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження).

Також МОЗ надає погодження на проведення позапланового заходу ДН(К) Держпродспоживслужбою (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження)). Останні функції наразі також передано Держпродспоживслужбі.

Держпраці відповідно до покладених на неї завдань, здійснює ДН(К) у сфері гігієни праці, у тому числі нагляд (контроль) за дотриманням вимог санітарних НіП, а також забезпечує складення санітарно-гігієнічних характеристик умов праці для подальшого визначення зв'язку захворювання з умовами праці [15].

Слід звернути увагу й на чинне положення про ДСЕС Державної прикордонної служби України (далі – ДПС), основним завданням якої є участь у реалізації державної політики у сфері СЕБН серед особового складу ДПС і яка є її системою органів забезпечення [16], хоча у законі ні такий орган ні подібні функції ДПС не визначені [17]. Натомість у структурі ДПС серед частин центрального підпорядкування зазначено три (Львівський, Одеський, Київський) санітарно-епідеміологічні загони [18]. Відповідно до покладених на ДСЕС ДПС завдань вона здійснює державний СЕН та контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства в Адміністрації ДПС.

Ще одним відомчим суб'єктом, серед функцій якого передбачено контрольно-наглядова діяльність у сфері СЕБН є Державна установа «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України» (далі – ЦОЗ ДКВС України). Після ліквідації ДСЕС Державної пенітенціарної служби України [19], посадові та службові особи органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, згідно із законом [20, ст. 18], зобов'язані створювати належні умови для тримання засуджених і осіб, узятих під варту, їх медико-санітарного забезпечення, а також забезпечувати додержання вимог законодавства з СЕН.

ЦОЗ ДКВС України є бюджетним неприбутковим закладом охорони здоров'я, що проводить господарську діяльність з медичної практики і створений для забезпечення виконання завдань ДКВС України із забезпечення надання якісних медичних послуг засудженим та особам, узятим під варту, медичного забезпечення персоналу ДКВС України, державного СЕН в місцях провадження господарської діяльності ЦОЗ ДКВС України та на їх територіях [21]. При цьому цікаво, що власне СЕН, у Положенні про ЦОЗ ДКВС України розглядається як санітарно-гігієнічний та протиепідемічний нагляд.

Нарешті, слід відмітити, що до системи інституційного забезпечення ДН(К) за дотриманням санітарного законодавства, СЕБН необхідно відне-

сти й наступних суб'єктів: 1) лабораторні заклади Міністерства внутрішніх справ України для СЕН у Національній гвардії України [22, ст.21]; 2) державна СЕС Служби безпеки України [23]; 3) Центральне санітарно-епідеміологічне управління Міністерства оборони України [24].

Таким чином, на сьогодні функціями щодо ДН(К) за дотриманням санітарного законодавства, СЕБН наділена значна кількість суб'єктів, як то – Держпродспоживслужба, МОЗ, Держпраці, ДСЕС ДПС України, Служби безпеки України, Центр охорони здоров'я ДКВС України, лабораторні заклади Міністерства внутрішніх справ України для СЕН у Національній гвардії України, Центральне санітарно-епідеміологічне управління Міністерства оборони України, повноваження яких регулюються значною кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, що послаблює ефективність ДН(К) у цій сфері, а також ускладнює систематизацію відповідних приписів в єдиному акті, зокрема в законі про СГЗ.

Висновки. Проведене дослідження окремих актуальних проблем державного регулювання та ДН(К) у сфері захисту здоров'я та СЕБН дозволили підсумувати наступне.

1. Встановлено, що змістом відносин державного регулювання у сфері захисту здоров'я та СЕБН є: 1.1) медико-санітарна регламентація – встановлення науково обґрунтованих параметрів безпечності для будь-якого небезпечного фактора, присутнього у середовищі життєдіяльності людини, шляхом затвердження державних медико-санітарних нормативів, а за необхідності – також державних медико-санітарних правил (регламентів) використання (застосування); 1.2) державна реєстрація хімічних та біологічних небезпечних факторів – внесення даних до Державного реєстру небезпечних факторів про хімічні речовини та речовини біологічного походження; 1.3) державна реєстрація дезінфекційних засобів – дозвіл на застосування та реалізацію дезінфекційних засобів лише за умови їх державної реєстрації.

2. Визначено, що чинне санітарне законодавство України оперує такими поняттями як: 2.1) ДН(К) у сферах господарської діяльності, які можуть становити ризик для СЕБН; 2.2) епідеміологічний нагляд (спостереження); 2.3) ДН(К) за дотриманням санітарного законодавства, СЕБН; 2.4) державний санітарно-епідеміологічний нагляд. При цьому певні з них розглядаються як тотожні, оскільки поєднані загальним поняттям «ДН(К) за дотриманням вимог санітарного законодавства у сферах господарської діяльності».

3. Аргументовано, що термін «сфери господарської діяльності» слід пов'язувати із іншою категорією, як то – «органи ДН(К) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері». При цьому, встановлено, що ані переліку

таких органів ДН(К) у відповідній сфері господарської діяльності, ані власне таких сфер у законі про СГЗ не наведено, що не узгоджується із положеннями загальних вимог до здійснення ДН(К), згідно із якими виключно законами встановлюються: 3.1) органи, уповноважені здійснювати ДН(К) у сфері господарської діяльності; 3.2) види господарської діяльності, які є предметом ДН(К).

4. Виявлено, що на підзаконному рівні предмет ДН(К) у сфері захисту здоров'я та СЕБН диференційований наступними чином: 4.1) стан екологічних детермінантів здоров'я – питна вода, питне водопостачання та водовідведення; 4.2) вид господарської діяльності, що може становити ризик для СЕБН – здійснення промислової, сільськогосподарської, виробничої діяльності та надання послуг; 4.3) об'єкт ДН(К) – дошкільний навчальний заклад, дитячий заклад оздоровлення та відпочинку (крім наметових), заклад загальної середньої освіти, перукарні та салони краси, радіотехнічний об'єкт.

5. Обґрунтовано, що для сучасного стану законодавства про СГЗ, більш актуальними є питання не про розмежування понять «державний нагляд» та «державний контроль», а про співвідношення понять «державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог санітарного законодавства у сферах господарської діяльності» та «епідеміологічний нагляд (спостереження)».

6. Встановлено, що функціями щодо ДН(К) за дотриманням санітарного законодавства, СЕБН наділена значна кількість суб'єктів, як то – Держпродспоживслужба, МОЗ, Держпраці, ДСЕС ДПС України, Служби безпеки України, Центр охорони здоров'я ДКВС України, лабораторні заклади Міністерства внутрішніх справ України для СЕН у Національній гвардії України, Центральне санітарно-епідеміологічне управління Міністерства оборони України, повноваження яких регулюються значною кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, що послаблює ефективність ДН(К) у цій сфері, а також ускладнює систематизацію відповідних приписів в єдиному законодавчому акті.

Література

1. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 6 вересня 2022 р. № 2573-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>
2. Міністерство охорони здоров'я України. Звіт про виконання річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) за 2022 рік. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor.pdf>
3. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 р. № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>
4. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : постанова Кабінету Міні-

стрів України від 25 березня 2015 р. № 267 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 90). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text>

5. Про затвердження Порядку ведення обліку, звітності та епідеміологічного нагляду (спостереження) за інфекційними хворобами та Переліку інфекційних хвороб, що підлягають реєстрації : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 30 липня 2020 р. № 1726. Офіційний вісник України. 2021. № 4, ст. 242.

6. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF#Text>

7. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. № 1109 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2002 р. № 1217). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-99-%D0%BF#Text>

8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

9. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1164. Офіційний вісник України. 2019. № 4, ст. 147.

10. Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 04.08.2020 р. № 1788. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1244-20#Text>

11. Михайленко М.М. Інституційно-правове регулювання державного санітарно-епідеміологічного нагляду у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 33 (72) № 6 2022. С. 126-132. DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.6/19>

12. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби від 29 березня 2017 р. № 348. Офіційний вісник України. 2017. № 43, ст. 1329.

13. Белей С.Н. Контроль і нагляд у сфері охорони громадського здоров'я. Вчені записки Таврійського

національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Юридичні науки. 2018. Т. 29(68), № 5. С. 41-48.

14. Воронятніков О.О. Поняття та особливості державного контролю за забезпеченням санітарно-епідемічного благополуччя населення та нагляду за забезпеченням санітарно-епідемічного благополуччя населення. Наукові записки. Серія: Право. Вип. 7. Спецвипуск. 2019. С. 46-51.

15. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF#Text>

16. Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Державної прикордонної служби України : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 17.04.2012 р. № 255. Офіційний вісник України. 2012. № 41, ст. 1580.

17. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>

18. Державна прикордонна служба України. Структура. Частина центрального підпорядкування. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/structure/>

19. Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Державної пенітенціарної служби України : наказ Міністерства юстиції України від 23.12.2013 р. № 2720/5 (втратив чинність на підставі Наказу Міністерства юстиції України № 809/5 від 09.03.2017 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2191-13#Text>

20. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України 23 червня 2005 р. № 2713-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text>

21. Про затвердження Положення про Державну установу «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України» : наказ Міністерства юстиції України від 07.11.2019 р. № 3443/5. URL: <https://coz.kvs.gov.ua/wp-content/uploads/.pdf>

22. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>

23. Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Служби безпеки України : наказ Центрального управління Служби безпеки України від 01.07.2014 р. № 358. Офіційний вісник України. 2014. № 62, ст. 1726.

24. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 730). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>

УДК 346

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.13>**О. Ю. Курепіна**

кандидат юридичних наук, докторант

Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Мамутова Національної академії наук України»orcid.org/0009-0001-2096-7943**ПРАВОВІ ЗАСОБИ ВЕРТИКАЛЬНОГО ТИПУ У СПРИЯННІ ДОСЯГНЕННЮ ЕКОЛОГІЧНИХ
ТА СОЦІАЛЬНИХ ЦІЛЕЙ СТИМУЛЮЮЧОГО ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

Наголошено на тому, що особливою є роль правових засобів вертикального типу у сприянні втіленню Цілей сталого розвитку до 2030 року у всі сфери державного управління, сприяючи реалізації політики щодо переходу до моделі екологічно безпечної, економічно стійкої та соціально благополучної суспільства. Відзначається, що створення стимулів для суб'єктів господарювання передбачає використання державних та/чи місцевих ресурсів у спосіб, що створює довготривалі позитивні ефекти для держави та суспільства. У зв'язку з цим аргументовано положення про те, що важливого значення набувають екологічні стандарти, які забезпечують відповідність діяльності суб'єктів господарювання вимогам, що встановлюються у сфері охорони навколишнього природного середовища, сприяючи тим самим досягненню цілей державної екологічної політики. Встановлено, що першочерговим, як випливає зі змісту Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014, є стимулювання суб'єктів господарювання до розробки та впровадження у власну діяльність вимог, що значно перевищують існуючі екологічні стандарти або підвищують визначений законодавством рівень охорони навколишнього природного середовища за відсутності таких стандартів або ж спрямовані на забезпечення відповідності стандартам ЄС, які були прийняті, але ще не набули чинності. Порівняльно-правовий аналіз засвідчив, що національне законодавство врегульовує зазначену сферу суспільних відносин у спосіб, що не в повній мірі узгоджується із Регламентом Комісії (ЄС) № 651/2014. Наголошено на тому, що правові засоби вертикального типу додатково сприяють реалізації державної політики у сфері зайнятості населення. Водночас встановлено, що національне законодавство передбачає поширення вимог та обмежень, встановлених для державної допомоги суб'єктам господарювання, на випадки надання допомоги по частковому безробіттю, що не узгоджується з пар. 19 Повідомлення ЄК № С/2016/2946. У зв'язку з цим доводиться, що допомога по частковому безробіттю не повинна кваліфікуватися як державна допомога суб'єктам господарювання, що обумовлює доцільність внесення змін до актів чинного законодавства України.

Ключові слова: стимулюючий правовий режим господарювання, правові засоби вертикального типу, екологічні та соціальні цілі, екологічні стандарти, державна політика у сфері зайнятості населення.

Kurepina O. Yu. VERTICAL TYPE LEGAL INSTRUMENTS IN PROMOTING THE ACHIEVEMENT OF ENVIRONMENTAL AND SOCIAL GOALS OF THE LEGAL REGIME STIMULATING ECONOMIC ACTIVITIES

Emphasized is the particular role of vertical type legal instruments in promoting the attainment of the Sustainable Development Goals by 2030 across all spheres of state governance, facilitating the implementation of policies transitioning to a model of environmentally sustainable, economically resilient, and socially prosperous society. It is noted that incentivizing economic entities involves utilizing state and/or local resources in a manner that generates long-term positive effects for the state and society. In this regard, the provision underscores the importance of environmental standards, ensuring compliance of economic activities with environmental protection requirements, thereby contributing to the objectives of national environmental policy. It is established that a primary focus, as per the provisions of EU Commission Regulation No 651/2014, is to stimulate economic entities to develop and implement requirements significantly exceeding existing environmental standards or enhancing the level of environmental protection mandated by law in the absence of such standards, or aimed at compliance with EU standards adopted but not yet enforced. A comparative legal analysis reveals that national legislation regulates this area of social relations in a manner not fully aligned with EU Commission Regulation No 651/2014. It is emphasized that vertical type legal instruments additionally contribute to the implementation of state employment policies. However, it is established that national legislation extends requirements and restrictions established for state aid to economic entities to cases of partial unemployment assistance, which is inconsistent with Paragraph 19 of EC Notice No C/2016/2946. Therefore, it is argued that partial unemployment assistance should not be classified as state aid to economic entities, warranting amendments to the current legislation of Ukraine.

Key words: legal regime stimulating economic activities, vertical type legal instruments, environmental and social goals, environmental standards, state employment policy.

Постановка проблеми. Насамперед слід відзначити, що залученню інвестицій у відбудову економіки держави сприятимуть переваги, властиві спеціальним режимам господарювання, серед яких особливу роль відіграє стимулюючий правовий режим господарювання, який, у попередніх авторських розробках, пропонується розглядати як систему правових норм, спрямованих на регулювання господарських відносин із використан-

ням комплексу правових засобів стимулюючого характеру, які переслідують мету створення передумов для реалізації державної економічної політики за її пріоритетними напрямками у спосіб, який забезпечить сталий розвиток держави та суспільства [1].

При цьому комплекс правових засобів стимулювання економіки може бути представлений двома великими групами (типами) – вертикальні

та горизонтальні, які частково знайшли висвітлення у попередніх авторських розробках. Зокрема, в основу такого поділу покладено критерії ступеня правового впливу на суб'єкта господарювання, характеру організації правових зв'язків, а також правових підстав застосування зазначених правових засобів [2, с. 192].

Особливою слід визнати роль правових засобів вертикального типу у системі засобів стимулюючого правового режиму господарювання у забезпеченні досягнення стратегічних цілей державної економічної, соціальної, екологічної тощо політики. Адже сучасні підходи, які у тому числі знайшли закріплення у праві Європейського Союзу (далі – ЄС), засвідчують зацікавленість у стимулюванні суб'єктів господарювання у спосіб, який дозволить не лише вирішити певні соціально-економічні, екологічні тощо проблеми у короткостроковій перспективі, але і створить передумови для довгострокових позитивних перетворень, ефекти яких матимуть значний вплив на економіку, соціальну сферу, стан довкілля.

Зважаючи на набуття Україною статусу країни – кандидата на членство у ЄС та активізацію роботи з адаптації національного законодавства до права ЄС, науково-практичний інтерес представляє питання щодо з'ясування ступеня інтеграції у вітчизняне законодавство вимог до окремих правових засобів, які за авторською класифікацією відносяться до засобів вертикального типу, у частині забезпечення досягнення екологічних та соціальних цілей стимулюючого правового режиму господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій юридичній літературі особливості застосування правових засобів стимулювання господарської діяльності знайшли вияв у працях Ю.Є. Атаманової, В.Е. Вакім, М.Д. Василенка, О.М. Вінник, С.І. Єршової, О.Р. Зельдіної, Л.В. Крупи, О.Е. Ліллемає, Д.В. Лічак, А.В. Матвєєвої, Т.В. Некрасової, Я.В. Петруненка, О.П. Подцерковного, В.В. Поєдинок, С.В. Серебряка, Д.Ю. Сіюшова, Л.В. Таран, В.А. Устименка, І.М. Феофанової, В.В. Чайковської, В.С. Щербини та ін.

В той же час у запропонованому дослідженні приділяється увага недостатньо висвітленим у наукових джерелах питанням, пов'язаним із з'ясуванням можливостей правових засобів вертикального типу забезпечити досягнення екологічних та соціальних цілей стимулюючого правового режиму господарювання через призму адаптації національного законодавства до права ЄС.

Метою статті є з'ясування ступеня інтеграції у вітчизняне законодавство вимог, що отримали закріплення у праві ЄС, щодо окремих правових засобів, які за авторською класифікацією відносяться до засобів вертикального типу, у частині

забезпечення досягнення екологічних та соціальних цілей стимулюючого правового режиму господарювання.

Виклад основного матеріалу. Особливою є роль правових засобів вертикального типу у сприянні втіленню Цілей сталого розвитку до 2030 року, що знайшли вияв у підсумковому документі Саміту ООН зі сталого розвитку «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», підтриманому також Україною [3], у всі сфери державного управління, сприяючи реалізації політики щодо переходу до моделі екологічно безпечної, економічно стійкої та соціально благополучного суспільства. Адже створення стимулів для суб'єктів господарювання передбачає використання державних та/чи місцевих ресурсів у спосіб, що створює довготривалі позитивні ефекти для держави та суспільства.

У зв'язку з цим важливого значення набувають екологічні стандарти, які забезпечують відповідність діяльності суб'єктів господарювання вимогам, що встановлюються у сфері охорони навколишнього природного середовища, сприяючи тим самим досягненню цілей державної екологічної політики. При цьому, як випливає зі змісту Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17.06.2014 про визнання певних категорій допомоги сумісними з внутрішнім ринком на застосування статей 107 та 108 Договору (так званого Загального блоку виключень регулювання – аббревіатура англійською мовою GBER) (далі – Регламент Комісії (ЄС) № 651/2014) із останніми змінами, внесеними у червні 2023 року [4], першочерговим є стимулювання суб'єктів господарювання до розробки та впровадження у власну діяльність вимог, що значно перевищують існуючі екологічні стандарти або підвищують визначений законодавством рівень охорони навколишнього природного середовища за відсутності таких стандартів або ж спрямовані на забезпечення відповідності стандартам ЄС, які були прийняті, але ще не набули чинності.

Відповідно до ст. 36 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014, інвестиційна допомога на охорону навколишнього природного середовища, включаючи допомогу зі скорочення та усунення викидів парникових газів, повинна бути сумісною з внутрішнім ринком у розумінні ч. 3 ст. 107 Договору про функціонування ЄС та звільняються від вимоги щодо повідомлення, передбаченої ч. 3 ст. 108 цього Договору, за умови виконання умов, викладених у цій статті та в Главі I. Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 36 інвестиція повинна відповідати одній з наступних умов:

(а) повинна уможливлувати реалізацію проекту, що призведе до підвищення рівня охорони навколишнього природного середовища у діяльності бенефіціара, понад чинні стандарти Союзу, незалежно від наявності обов'язкових національ-

них стандартів, які є більш жорсткими, ніж стандарти Союзу;

(b) повинна уможливити реалізацію проекту, що призведе до підвищення рівня охорони навколишнього природного середовища у діяльності бенефіціара за відсутності стандартів Союзу;

(c) повинна уможливити реалізацію проекту, що призведе до підвищення рівня охорони навколишнього природного середовища у діяльності бенефіціара, щоб відповідати стандартам Союзу, які були прийняті, але ще не набули чинності.

Водночас національне законодавство врегулює зазначену сферу суспільних відносин у спосіб, що не в повній мірі узгоджується із Регламентом Комісії (ЄС) № 651/2014. Зокрема, Критеріями оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на охорону навколишнього природного середовища, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2021 № 1060 (далі – Критерії № 1060), з-поміж видів державної допомоги, що надається суб'єктам господарювання на охорону навколишнього природного середовища, передбачаються: допомога, що дає змогу суб'єктам господарювання застосувати нові екологічні стандарти або підвищувати визначений законодавством рівень охорони навколишнього природного середовища за відсутності таких стандартів (пп. 1 п. 5); допомога на завчасну адаптацію до нових екологічних стандартів (п. 2 п. 5) [5].

Зокрема, невідповідність вбачається у тому, що за національним підходом державна допомога може надаватися суб'єктам господарювання з метою застосовування нових екологічних стандартів. При цьому, відповідно до пп. 6 п. 2 Критеріїв № 1060, новий екологічний стандарт визначається як прийнятий обов'язковий стандарт ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, який відображений в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, або включений органами державної влади до відповідних нормативно-правових актів.

Втім, як наголошується у ч. 3 ст. 36 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014, допомога не надається, якщо інвестиції здійснюються для забезпечення того, щоб підприємства просто відповідали чинним стандартам Союзу. Виходячи з визначення терміну «новий екологічний стандарт», що міститься у пп. 6 п. 2 Критеріїв № 1060, можна дійти висновку, що передбачається саме чинний стандарт ЄС. Більше того, як було наведено вище, п. «а» ч. 2 ст. 36 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 чітко робить наголос на обов'язковості перевищення чинних стандартів ЄС.

Додатково державна допомога на завчасну адаптацію до нових екологічних стандартів,

передбачена п. 7 Критеріїв № 1060, містить як внутрішню суперечність, так і закладає колізію зі ст. 36 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014.

Зокрема, абз. 1 п. 7 Критеріїв № 1060 містить положення про те, що державна допомога на вказані вище цілі надається для капітальних інвестицій, які забезпечують охорону навколишнього природного середовища відповідно до нових екологічних стандартів. І в той же час абз. 2 цього ж пункту встановлює, що капітальні інвестиції повинні бути здійснені та реалізовані не менш як за один рік до дати набрання чинності новими екологічними стандартами. Як вже було встановлено, «новий екологічний стандарт», що отримав закріплення у пп. 6 п. 2 Критеріїв № 1060, не містить застереження про відтермінування чинності такого стандарту як ключову характеристику цього поняття. Відтак, це призводить до казуїстичного сприйняття нормативного тексту.

Між іншим колізія зі ст. 36 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 вбачається у тому, що закладається неоднаковий часовий проміжок, протягом якого мають бути вжиті заходи завчасної адаптації до екологічних стандартів. Так, на відміну від національного підходу, згідно з яким капітальні інвестиції повинні бути здійснені та реалізовані не менш як за один рік до дати набрання чинності новими екологічними стандартами, ч. 3 ст. 36 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 акцентує увагу на тому, що допомога, яка дозволяє суб'єктам господарювання відповідати стандартам Союзу, які були прийняті, але ще не набули чинності, може надаватися відповідно до цієї статті за умови, що інвестиція, для якої надається допомога, реалізована та завершена принаймні за 18 місяців до дати набрання чинності відповідним стандартом. Отже, зазначена невідповідність, зважаючи на активний процес імплементації актів права ЄС, має бути виключена.

Правові засоби вертикального типу додатково сприяють реалізації державної політики у сфері зайнятості населення і для цього державою застосовуються стимулюючі заходи, які переслідують мету працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць.

Зазначене знаходить комплементарний зв'язок у нормах національного законодавства та права ЄС. Зокрема, вирішенню завдань, що постають перед державою у сфері зайнятості, із використанням форм державної допомоги сприяють норми Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 № 33 [6]. Заходи, що можуть вважатися сумісними з внутрішнім ринком ЄС та спрямовані на вирішення завдань працевлаштування

малозабезпечених працівників та працівників з інвалідністю, представлені у окремому Розділі 6 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014.

Водночас національне законодавство передбачає поширення вимог та обмежень, встановлених для державної допомоги суб'єктам господарювання, на випадки надання допомоги по частковому безробіттю, яка відповідно до ч. 1 ст. 47 Закону України «Про зайнятість» від 05.07.2012, визначається як вид державної підтримки застрахованих осіб (працівників та фізичних осіб – підприємців) у разі втрати ними частини заробітної плати (доходу) у зв'язку із зупиненням (скороченням) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг) з причин економічного, технологічного характеру, виникнення надзвичайної ситуації, введення надзвичайного або воєнного стану, встановлення карантину [7].

Вищезазначене стало результатом доповнення ст. 20 Закону України «Про зайнятість» частиною 3 наступного змісту:

«3. Компенсації, допомоги, інші виплати (далі – державна допомога) суб'єктам господарювання, передбачені цим Законом, статтями 7 та 7-1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», надаються з урахуванням положень Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Сума державної допомоги за цими та будь-якими іншими напрямками державної підтримки та/або допомоги (незалежно від її видів та джерел) сукупно не може перевищувати суму незначної державної допомоги, визначеної Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [8].

Як впливає зі змісту ст. 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000, надання допомоги по частковому безробіттю визнається одним з видів соціальних послуг за цим Законом та Законом України «Про зайнятість населення» [9].

Згідно з ч. 2 ст. 7 Закону України «Про зайнятість населення», допомога по частковому безробіттю надається територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, за зверненням роботодавця або фізичної особи – підприємця, який є застрахованою особою, для її виплати працівникам або фізичній особі – підприємцю, який є застрахованою особою. Порядок, строки, розмір та критерії надання допомоги по частковому безробіттю, порядок повернення коштів такої допомоги до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття визначаються Кабінетом Міністрів України.

Зокрема, зазначені відносини врегульовані Порядком надання допомоги по частковому безробіттю, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.06.2022 № 702 (далі – Порядок № 702) [10]. Відповідно до п. 10 Порядку № 702, сума допомоги по частковому безробіттю надається роботодавцям для виплати допомоги по частковому безробіттю працівникам, а також фізичним особам – підприємцям, які є застрахованими особами, на строк зупинення (скорочення) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг), але не більш як 180 календарних днів сумарно протягом 36 місяців з дня зупинення (скорочення) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг).

Зважаючи на один з принципів страхування на випадок безробіття, яким визнано обов'язковість страхування на випадок безробіття всіх працюючих на умовах трудового договору (контракту) та на інших підставах, передбачених законом, та можливості добровільного страхування у випадках, передбачених законом, а також визначення поняття «об'єкт страхування на випадок безробіття» як страхового випадку, із настанням якого у застрахованої особи (члена її сім'ї, іншої особи) виникає право на отримання матеріального забезпечення на випадок безробіття та надання соціальних послуг, передбачених статтею 7 цього Закону (відповідно ст. 2 та п. 6 ст. 1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»), можна дійти висновку про те, що отримувачем допомоги виступає не суб'єкт господарювання, а саме застрахована особа – фізична особа, яка відповідно до законодавства підлягає загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню і сплачує (сплачувала) та/або за яку сплачується чи сплачувалася у встановленому законом порядку єдиний внесок (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 [11]).

Відповідно, надання суми допомоги по частковому безробіттю суб'єкту господарювання – роботодавцю для подальшої виплати працівникам, як це передбачено згаданим вище п. 10 Порядку № 702, слід розглядати як нормативно визначений механізм надання допомоги по частковому безробіттю працівникам, що за своєю суттю не може кваліфікуватися як державна допомога. Адже у даному випадку суб'єкт господарювання не отримує жодних переваг для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності, що закладено у легальну дефініцію державної допомоги суб'єктам господарювання у якості її ознаки.

Тим більше, у частині визначення природи виплат у сфері соціального забезпечення через призму державної допомоги варто взяти до уваги

Повідомлення Європейської Комісії щодо поняття державної допомоги, як зазначено у статті 107(1) Договору про функціонування Європейського Союзу від 19.07.2016 № С/2016/2946 (далі – Повідомлення ЄК № С/2016/2946) [12].

Як зазначено у пар. 19 Повідомлення ЄК № С/2016/2946, чи слід класифікувати схеми у сфері соціального забезпечення як такі, що передбачають економічну діяльність, залежить від того, як вони організовані та структуровані. По суті, прецедентне право розрізняє схеми, засновані на принципі солідарності і економічні схеми. У Повідомленні ЄК № С/2016/2946 наводяться наступні характеристики солідарних схем соціального забезпечення, які не передбачають економічної діяльності:

- (а) приналежність до схеми є обов'язковою;
- (б) схема переслідує виключно соціальну мету;
- (с) схема є неприбутковою;
- (д) виплати не залежать від зроблених внесків;
- (е) виплати, що виплачуються, не обов'язково пропорційні заробітку застрахованої особи;
- (ф) схема контролюється державою (пар. 20).

Своєю чергою економічні схеми мають наступні ознаки:

- (а) необов'язкове членство;
- (б) принцип капіталізації (залежність прав від сплачених внесків і фінансових результатів схеми);
- (с) їх прибутковість;
- (д) надання прав, які є додатковими до тих, що передбачені базовою схемою (пар. 21).

В той же час деякі схеми можуть поєднувати в собі риси обох категорій. У таких випадках класифікація схеми залежить від аналізу різних елементів і їх відповідної важливості (пар. 22).

Вочевидь, зважаючи на підсумки аналізу актів вітчизняного законодавства та враховуючи підходи у праві ЄС до кваліфікації схеми допомоги у сфері соціального забезпечення як солідарної чи економічної, надання допомоги по частковому безробіттю слід віднести до виду допомоги, що заснована на принципі солідарності. Зазначене додатково підтверджується принципами страхування на випадок безробіття, які містяться у Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», серед яких окремо згадуються принципи солідарності та субсидування (ст. 2).

Відтак, допомога по частковому безробіттю не повинна кваліфікуватися як державна допомога суб'єктам господарювання, що доводить доцільність внесення змін як до Закону України «Про зайнятість», так і Порядку № 702, а саме:

1. Вбачається за доцільне абз. 1 ч. 3 ст. 20 Закону України «Про зайнятість» викласти у новій редакції, встановивши, що компенсації, допомоги, інші виплати (далі – державна допомо-

га) суб'єктам господарювання, передбачені цим Законом, статтями 7 та 7-1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», у разі їх відповідності ознакам державної допомоги, встановленим Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, надаються з урахуванням положень зазначених Закону та Угоди.

2. Пропонується виключити абз. 6 п. 7 Порядку № 702, яким встановлено підстави ненадання допомоги по частковому безробіттю та серед яких зазначено наступну:

«сума допомоги по частковому безробіттю та допомоги за будь-якими іншими напрямками державної підтримки та/або допомоги (незалежно від її видів та джерел) сукупно перевищує суму незначної державної допомоги, визначену Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»».

Тим більше, така підстава ненадання допомоги по частковому безробіттю не передбачена ст. 47 Закону України «Про зайнятість», у ч. 3 якої наведено вичерпний перелік відповідних підстав. Відтак, зазначене слід розглядати як додатковий аргумент для приведення п. 7 Порядку № 702 у відповідність із ст. 47 Закону України «Про зайнятість».

Висновки. За підсумками виконаного дослідження можна дійти наступних висновків:

наголошено на тому, що особливою є роль правових засобів вертикального типу у сприянні втіленню Цілей сталого розвитку до 2030 року у всі сфери державного управління, сприяючи реалізації політики щодо переходу до моделі екологічно безпечного, економічно стійкого та соціально благополучного суспільства. Відзначається, що створення стимулів для суб'єктів господарювання передбачає використання державних та/чи місцевих ресурсів у спосіб, що створює довготривалі позитивні ефекти для держави та суспільства. У зв'язку з цим аргументовано положення про те, що важливого значення набувають екологічні стандарти, які забезпечують відповідність діяльності суб'єктів господарювання вимогам, що встановлюються у сфері охорони навколишнього природного середовища, сприяючи тим самим досягненню цілей державної екологічної політики;

встановлено, що першочерговим, як впливає зі змісту Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014, є стимулювання суб'єктів господарювання до розробки та впровадження у власну діяльність вимог, що значно перевищують існуючі екологічні стандарти або підвищують визначений законодавством рівень охорони навколишнього природного

середовища за відсутності таких стандартів або ж спрямовані на забезпечення відповідності стандартам ЄС, які були прийняті, але ще не набули чинності. Порівняльно-правовий аналіз засвідчив, що національне законодавство врегульовує зазначену сферу суспільних відносин у спосіб, що не в повній мірі узгоджується із Регламентом Комісії (ЄС) № 651/2014, що знаходить вияв у наступному:

– за національним підходом державна допомога може надаватися суб'єктам господарювання з метою застосовування нових екологічних стандартів. Виходячи з визначення терміну «новий екологічний стандарт», що міститься у пп. 6 п. 2 Критеріїв № 1060, встановлено, що передбачається саме чинний стандарт ЄС. Втім, однією з умов сумісності допомоги визнається інвестування у перевищення чинних стандартів ЄС, на що зроблено наголос у п. «а» ч. 2 ст. 36 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014;

– державна допомога на завчасну адаптацію до нових екологічних стандартів, передбачена п. 7 Критеріїв № 1060, містить як внутрішню суперечність, так і закладає колізію зі ст. 36 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014. Зокрема, як впливає зі ст. 36 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014, однією з умов сумісності допомоги визнається інвестування таким чином, щоб дозволити суб'єктам господарювання відповідати стандартам Союзу, які були прийняті, але ще не набули чинності. Водночас, зважаючи на відсутність у легальному визначенні терміну «новий екологічний стандарт», що знайшов закріплення у пп. 6 п. 2 Критеріїв № 1060, застереження про відтермінування чинності такого стандарту, сформульовано висновок про казуїстичність сприйняття нормативного тексту та відсутність кореляції з пп. «с» ч. 2 ст. 36 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014;

– закладається неоднаковий часовий проміжок, протягом якого мають бути вжиті заходи завчасної адаптації до екологічних стандартів. Встановлено, що на відміну від національного підходу, згідно з яким капітальні інвестиції повинні бути здійснені та реалізовані не менш як за один рік до дати набрання чинності новими екологічними стандартами, ч. 3 ст. 36 Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014 передбачається, що допомога, яка дозволяє суб'єктам господарювання відповідати стандартам Союзу, які були прийняті, але ще не набули чинності, може надаватися відповідно до цієї статті за умови, що інвестиція, для якої надається допомога, реалізована та завершена принаймні за 18 місяців до дати набрання чинності відповідним стандартом;

наголошено на тому, що правові засоби вертикального типу додатково сприяють реалізації державної політики у сфері зайнятості населення і для цього державою застосовуються стимулюючі

заходи, які переслідують мету працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць, що знаходить комплементарний зв'язок у нормах національного законодавства та права ЄС. Водночас встановлено, що національне законодавство передбачає поширення вимог та обмежень, встановлених для державної допомоги суб'єктам господарювання, на випадки надання допомоги по частковому безробіттю, що не узгоджується з пар. 19 Повідомлення ЄК № С/2016/2946. У зв'язку з цим доводиться, що допомога по частковому безробіттю не повинна кваліфікуватися як державна допомога суб'єктам господарювання, що обумовлює доцільність внесення змін як до Закону України «Про зайнятість», так і Порядку № 702.

Викладені у підготовленій статті наукові ідеї та пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства можуть скласти підґрунтя для подальших досліджень, предметну сферу яких складають проблеми розвитку спеціальних режимів господарювання стимулюючого характеру.

Література

1. Курепіна О.Ю. Стимулюючий правовий режим господарювання у системі господарського права: поняття та співвідношення зі спеціальним режимом господарювання. *Економіка та право*. 2023. № 3. С. 18–40. DOI: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2023.03.018>.
2. Курепіна О.Ю. Підстави впровадження стимулюючого правового режиму господарювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 191–195. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-1/41>.
3. Як ООН підтримує Цілі сталого розвитку в Україні. *Офіційний веб-сайт Організації Об'єднаних Націй. Україна*. URL: <https://ukraine.un.org/uk/sdgs>.
4. Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty (Text with EEA relevance). *Офіційний веб-сайт Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0651-20230701&qid=1699610699191>.
5. Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на охорону навколишнього природного середовища, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2021 № 1060. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-2021-%D0%BF#Text>.
6. Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 № 33. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/33-2018-%D0%BF#Text>.
7. Про зайнятість: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування служби зайнятості, соці-

ального страхування на випадок безробіття, сприяння продуктивній зайнятості населення, у тому числі молоді, та впровадження нових активних програм на ринку праці: Закон України від 21.09.2022 № 2622-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2622-20#Text>.

9. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 № 1533-III. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14#Text>.

10. Порядок надання допомоги по частковому безробіттю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.06.2022 № 702. *Офіційний вебпортал*

Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/702-2022-%D0%BF#Text>.

11. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#Text>.

12. Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union C/2016/2946. *Офіційний веб-сайт Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.262.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2016:262:TOC.

УДК 346.2

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.14>

Г. Г. Нестеров
молодший науковий співробітник
відділу проблем міжрегіонального співробітництва,
здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії
Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Макутова Національної академії наук України»
orcid.org/0000-0001-6860-9814

РЕГУЛЯТОРНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ДЕТЕРМІНАНТА ЕФЕКТИВНОГО ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Обґрунтовано, що підготовка та прийняття нормативно-правових актів, що регулюють окремі сфери господарської діяльності, із ігноруванням принципів державної регуляторної політики, особливо принципу ефективності, створює передумови для застосування окремих засобів регулюючого впливу на діяльність суб'єктів господарювання у спосіб, що не є економічно обґрунтованим та виправданим з точки зору дотримання публічних інтересів територіальної громади. Виявлено окремі недоліки регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування на прикладі нормативно-правового забезпечення реалізації організаційно-господарських повноважень зі встановлення тарифів на певні послуги, що надаються на території населеного пункту, зокрема, з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів. Відзначається, що замість імперативного методу регулювання поведінки органів та посадових осіб місцевого самоврядування у разі виявлення порушень законодавства України, що визначає засади державної регуляторної політики, та встановлення обов'язку вчинити певні дії, нормативне закріплення отримав диспозитивний метод. Зважаючи на те, що суб'єктами регуляторної діяльності є не лише представницькі органи місцевого самоврядування, але і виконавчі органи місцевих рад, а також сільський, селищний, міський голова, аргументовано положення про доцільність нормативного закріплення обов'язку зазначених суб'єктів подавати проекти регуляторних актів до Державної регуляторної служби України для підготовки пропозицій з їх удосконалення. Доводиться положення про доцільність розширення переліку підстав, за наявності яких регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, організаційно-господарські повноваження, територіальна громада, регуляторна діяльність, регуляторний акт.

Nesterov H. H. REGULATORY ACTIVITY AS A DETERMINANT OF EFFECTIVE EXERCISE OF ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC POWERS BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

It is argued that regardless of the position in the legal hierarchy and affiliation with a particular branch of law and legislation, a regulatory measure of a stimulating nature that may affect the revenue and/or expenditure parts of the State and/or local budgets of Ukraine is subject to assessment through the system of criteria for state aid to business entities.

It is substantiated that the preparation and adoption of regulatory legal acts regulating certain areas of economic activity, ignoring the principles of state regulatory policy, especially the principle of effectiveness, create conditions for the application of certain means of regulatory influence on the activities of economic entities in a manner that is not economically justified and justified from the standpoint of observing the public interests of the territorial community.

Certain shortcomings in the regulatory activities of local self-government bodies are identified, using the example of regulatory and legal support for the implementation of organizational and economic powers to establish tariffs for certain services provided in the territory of a settlement, including the use of areas for paid parking of vehicles.

It is noted that instead of the imperative method of regulating the behavior of bodies and officials of local self-government in case of violations of Ukrainian legislation defining the principles of state regulatory policy and establishing the obligation to take certain actions, regulatory consolidation has acquired a discretionary method.

Given that the subjects of regulatory activity are not only representative bodies of local self-government but also executive bodies of local councils, as well as village, settlement, city heads, the provision on the expediency of normative consolidation of the obligation of these subjects to submit draft regulatory acts to the State Regulatory Service of Ukraine for the preparation of proposals for their improvement is argued.

The provision on the expediency of expanding the list of grounds under which a regulatory act cannot be adopted or approved by an authorized body or official of local self-government is substantiated.

Key words: local self-government bodies, organizational and economic powers, territorial community, regulatory activity, regulatory act.

Постановка проблеми. Основу взаємовідносин між органами місцевого самоврядування з суб'єктами господарювання на підвідомчій території формують нормативно-правові акти, серед яких особливого значення набувають регуляторні акти. Як окремий вид нормативно-право-

вих актів, регуляторні акти, відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003, спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або

іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання [1].

До кола регуляторних органів, визначених вищевказаним Законом, відносяться, у тому числі, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. Однією з підстав для реалізації організаційно-господарських повноважень слід визнати регуляторний акт, діяльність щодо розробки якого часом відбувається всупереч вимогам, встановленим Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

При цьому органи місцевого самоврядування вдаються до спроб уникнення регуляторних процедур. Вказане, як засвідчує судова практика, призводить до порушення прав та законних інтересів територіальної громади. Підготовка та прийняття нормативно-правових актів, що регулюють окремі сфери господарської діяльності, із ігноруванням принципів державної регуляторної політики, особливо принципу ефективності, створює передумови для застосування окремих засобів регулюючого впливу на діяльність суб'єктів господарювання у спосіб, що не є економічно обґрунтованим та виправданим з точки зору дотримання публічних інтересів територіальної громади. Зазначене спостерігається у сфері встановлення органами місцевого самоврядування тарифів на певні послуги, що надаються на території населеного пункту, зокрема, з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів.

Стан дослідження теми. У науковій літературі отримали висвітлення ключові питання, які розкривають зміст та особливості здійснення організаційно-господарських повноважень, у тому числі, органами місцевого самоврядування. Зокрема, можна виділити наукові праці О.П. Віхрова, І.М. Кравець, К.В. Полякової, К.Д. Хачук, В.С. Щербини та ін. Своєю чергою проблеми реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності знайшли вияв у дослідженнях Р.А. Джабраїлова, В.А. Устименка та ін.

Водночас у господарсько-правових дослідженнях у недостатній мірі опрацьовано питання, пов'язані із обґрунтуванням шляхів вдосконалення законодавства України, що визначає особливості здійснення регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування, яку слід розглядати як початковий етап реалізації організаційно-господарських повноважень зазначеними органами.

Метою дослідження є обґрунтування напрямів вдосконалення законодавства України, що визначає особливості регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування як детермінанти ефективного здійснення такими органами організаційно-господарських повноважень.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає І.М. Кравець, формами здійснення організації господарської діяльності є управління господарською діяльністю і регулювання господарської діяльності. Дослідниця пропонує власне авторське визначення зазначених понять, а саме: 1) управління господарською діяльністю як комплекс необхідних заходів, що реалізуються на підставі права власності на майно, на базі якого провадиться господарська діяльність, або делегованих повноважень з метою ефективного її здійснення (збільшення доходу від використання такого майна, збільшення вартості та/або кількості майна, досягнення певного соціально-економічного ефекту); 2) регулювання господарської діяльності як встановлення уповноваженими законом суб'єктами умов здійснення господарської діяльності господарськими організаціями всіх форм власності та індивідуальними підприємцями (громадянами, іноземцями, особами без громадянства, зареєстрованими у встановленому законом порядку як суб'єкти підприємницької діяльності), з метою гарантування свободи підприємництва, обмеження монополізму і захисту економічної конкуренції з одночасним здійсненням контролю за дотриманням встановлених правил, норм і застосування відповідальності за їх порушення [2, с. 5–6].

Водночас, слід підтримати висновок О.П. Віхрова, на думку якого між управлінням та регулюванням господарської діяльності як способами впорядкування, організації і забезпечення економічних процесів нездоланної різниці немає [3, с. 53–61].

За підсумками аналізу змісту норми ч. 2 ст. 176 Господарського кодексу України від 16.01.2003 [4], яка визначає підстави виникнення організаційно-господарських зобов'язань, К.В. Полякова зауважує, що організаційно-господарські зобов'язання можуть виникати між суб'єктом господарювання та органом місцевого самоврядування, наділеним господарською компетенцією щодо цього суб'єкта, незалежно від наявності відносин власності. На думку вченої, з якою вбачаємо за доцільне погодитися, за таких обставин можна вести мову про здійснення органами місцевого самоврядування організаційно-господарських повноважень, спрямованих на регулювання діяльності суб'єктів господарювання. Резюмуючи власну наукову аргументацію, К.В. Полякова справедливо наголошує на тому, що органи місцевого самоврядування здійснюють комплекс прав та обов'язків щодо управління та регулювання господарської діяльності на підвідомчій території (села, селища, міста, району чи області) [5, с. 95–96].

Спираючись на акти чинного законодавства України, можна дійти висновку про те, що нормативно-правову основу для реалізації органами

місцевого самоврядування організаційно-господарських повноважень складають регуляторні акти. Загальні підходи до регуляторної діяльності та особливості здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування отримали закріплення у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

До загальних вимог щодо організації та здійснення регуляторної діяльності, у тому числі за участю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, відносяться планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів, підготовка аналізу регуляторного впливу, оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій, відстеження результативності регуляторних актів тощо.

Втім практика правозастосування свідчить про порушення засад здійснення регуляторної діяльності з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що призводить до ущемлення інтересів територіальної громади, в цілому, та конкретних громадян – споживачів тих чи інших послуг, що надаються суб'єктами господарювання на території певного населеного пункту, зокрема.

До речі, одним із прикладів, який яскраво ілюструє проблеми, що створюються внаслідок недотримання вимог законодавства України у сфері державної регуляторної політики, можна визнати практику здійснення органами місцевого самоврядування повноважень зі встановлення тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів.

Так, привертає увагу практика правового регулювання зазначеної сфери господарських відносин у м. Києві, яка стала предметом судового розгляду. Як зазначено у постанові Верховного Суду від 23.11.2023 у справі № 910/11778/22 за позовом комунального підприємства «Київтранспарксервіс» до Антимонопольного комітету України про визнання недійсним та скасування рішення в частині [6], розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Про встановлення тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, які надаються комунальним підприємством «Київтранспарксервіс» від 25.06.2021 № 1459 (далі – Розпорядження № 1459) було затверджено тарифи на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, які надає КП «Київтранспарксервіс».

В основу нормативно встановленого розміру тарифів на зазначені послуги було покладено розрахункові матеріали (планову калькуляцію), надану КП «Київтранспарксервіс» Департаменту транспортної інфраструктури виконавчого органу

Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).

Зазначений алгоритм встановлення тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів узгоджується з п. 6 Порядку формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2010 № 258 [7] (далі – Порядок № 258), та п. 4 Правил паркування транспортних засобів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 № 1342 [8] (далі – Правила № 1342). Зокрема, вартість послуг з користування майданчиками для платного паркування визначається, як економічно обґрунтовані витрати оператора (позивача), пов'язані з утриманням, облаштуванням та обладнанням паркувальних майданчиків згідно з тарифом, установленим органом самоврядування відповідно до Порядку № 258 (п. 4 Правил № 1342). При цьому тариф розраховується саме виходячи з розміру повної планованої собівартості послуг, планованого прибутку оператора, розміру податків та зборів (обов'язкових платежів) (п. 6 Порядку № 258). Отже, з наведеного випливає, що тариф формується на підставі економічно обґрунтованих витрат оператора.

В той же час, Верховний Суд, із посиланням на рішення Антимонопольного комітету України, відзначив, що саме КП «Київтранспарксервіс» *всупереч вищезазначеним нормативно-правовим актам включило до планової калькуляції вартості послуг необґрунтовані витрати* («витрати на облаштування паркувального майданчика заїзними кишенями» та «обов'язкові платежі 60 %») і подало для затвердження до виконавчого органу Київської міської ради (п. 7.24 постанови Верховного Суду). Внаслідок включення до планової калькуляції вартості послуг зазначених статей витрат, тарифи на послуги, затверджені Розпорядженням № 1459, було значно завищено (від 60,0 % до 82,3 %), що призвело до додаткових витрат для споживачів цих послуг і ущемлення їх інтересів (п. 5.2 постанови Верховного Суду). У постанові Верховного Суду наводиться також оцінка Антимонопольним комітетом України дій КП «Київтранспарксервіс» через призму дотримання антимонопольно-конкурентного законодавства. Зокрема, дії КП «Київтранспарксервіс» були б неможливими за умови наявності значної конкуренції на ринку надання послуг із користування відведеними майданчиками для платного паркування транспортних засобів на вулицях і дорогах м. Києва, які використовує (експлуатує) КП «Київтранспарксервіс» для надання таких послуг, адже в такому випадку споживачі Послуг мали б можливість обирати між кількома надава-

чами таких послуг, та в разі ущемлення їх інтересів обрали б іншого надавача (п. 5.2 постанови Верховного Суду).

Запобігти настанню описаних у постанові Верховного Суду наслідків затвердження актом виконавчого органу місцевого самоврядування економічно необґрунтованих тарифів на послуги, що надаються суб'єктом господарювання, покликані процедури розробки та прийняття регуляторних актів.

Втім, прийняття Розпорядження № 1459 було здійснено із порушенням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Зокрема, Розпорядження № 1459 (за назвою та предметом правового регулювання) не було передбачено серед проектів регуляторних актів, розробка яких мала б здійснюватися відповідно до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) на 2021 рік, затвердженого розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 14.12.2020 № 1965 (з наступними змінами) [9].

І це в той час, коли Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» чітко встановлює, що план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів повинен містити визначення видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів (ч. 2 ст. 7).

Додатково виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією), як засвідчують розміщені у публічному доступі на офіційному порталі Києва правові акти, якими, у тому числі, затверджувались зміни до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) на 2021 рік, не було вжито заходів, встановлених ч. 4 ст. 7 зазначеного вище Закону. Зокрема, якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Аналогічні за змістом зауваження можуть бути висловлені до розпорядження Київської міської військової адміністрації «Про встановлення тарифів на послуги з користування майданчика-

ми для платного паркування транспортних засобів, які надаються Комунальним підприємством «Київтранспарксервіс» від 07.11.2022 № 735 (далі – Розпорядження № 735) [10]. Зокрема, всупереч ст. 7 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», розпорядження № 735 не було включено до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) на 2022 рік, затвердженого розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 13.12.2021 № 2571 (з наступними змінами) [11].

Попри те, що проект Розпорядження № 735 було включено до Плану проведення електронних консультацій з громадськістю у жовтні 2022 року [12] та розміщено на офіційному порталі Києва для громадського обговорення, про що зазначено у розділі «Новини» згаданого порталу [13], істотними слід визнати порушення ст. 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Як зазначено у ч. 4 ст. 9 зазначеного Закону, *проект регуляторного акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу* оприлюднюється у спосіб, передбачений ст. 13 цього Закону, не пізніше п'яти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта. Втім було оприлюднено лише текст проекту Розпорядження № 735. Вже цієї обставини достатньо для того, щоб регуляторний акт не був прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, про що зазначено у ст. 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Додатково не відповідає нормативно встановленим вимогам щодо змісту та структури інформаційне повідомлення про оприлюднення проекту Розпорядження № 735. Зокрема, відсутні наступні складові цього повідомлення, передбачені ч. 5 ст. 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»:

поштова та електронна, за її наявності, адреси розробника проекту та інших органів, до яких відповідно до цього Закону або за ініціативою розробника надсилаються зауваження та пропозиції;

інформація про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій.

Крім того, не витримано нормативно визначений мінімальний строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. Зокрема, інформаційне повідомлення про оприлюднення проекту Розпорядження № 735 було розміщено на офіцій-

ному порталі Києва 07.10.2022 та містило застереження про можливість подання коментарів та пропозицій до 20.10.2022. Проте Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» закріплено положення про те, що такий строк *не може бути меншим ніж один місяць* та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (ч. 6 ст. 9).

Варто зазначити, що хоч і з інших правових підстав (відсутність державної реєстрації нормативно-правового акта), рішенням Київського окружного адміністративного суду від 21.08.2023 у справі № 320/2093/23 було визнано протиправним та нечинним Розпорядження № 735 [14].

Наведений вище приклад організації та здійснення регуляторної діяльності органами та посадовими особами місцевого самоврядування може свідчити про наявну проблему, зумовлену недостатнім внутрішнім та зовнішнім контролем за дотриманням вимог законодавства України, що визначає засади державної регуляторної політики.

Встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» запобіжники не вбачається за можливе визнати дієвими та такими, що здатні протидіяти порушенням регуляторних процедур.

Замість імперативного методу регулювання поведінки органів та посадових осіб місцевого самоврядування у разі виявлення порушень законодавства України, що визначає засади державної регуляторної політики, та встановлення обов'язку вчинити певні дії, нормативне закріплення отримав диспозитивний метод. Вказане знаходить вияв у встановленні *права, а не обов'язку* органу чи посадової особи місцевого самоврядування вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, що представлено у ч. 2 ст. 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Своєю чергою зовнішній контроль регуляторної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування має обмежений характер та переважно зводиться до підготовки Державною регуляторною службою України пропозицій щодо удосконалення проекту регуляторного акта відповідно до принципів державної регуляторної політики. При цьому предмет аналізу з боку Державної регуляторної служби України складають лише регуляторні акти представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад (ч. 2 ст. 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», постанова Кабінету

Міністрів України «Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування» від 23.09.2014 № 634 [15]).

В той час як проекти регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, не подаються Державній регуляторній службі України з метою отримання пропозицій щодо їх удосконалення. Зважаючи на те, що суб'єктами регуляторної діяльності є не лише представницькі органи місцевого самоврядування, але і виконавчі органи місцевих рад, а також сільський, селищний, міський голова, вбачається за доцільне нормативно закріпити обов'язок зазначених суб'єктів подавати проекти регуляторних актів до Державної регуляторної служби України для підготовки пропозицій з їх удосконалення. Впровадження зазначеної пропозиції може мінімізувати випадки вчинення з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування дій та/чи бездіяльності, які порушують законодавство України, що визначає засади державної регуляторної політики.

Додатково слід розширити перелік підстав, за наявності яких регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, а саме шляхом включення до ч. 1 ст. 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» наступних положень:

проект регуляторного акта не був поданий уповноваженому органу (Державній регуляторній службі України) для підготовки пропозицій щодо його удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики;

регуляторним органом не враховано пропозиції уповноваженого органу (Державної регуляторної служби України) щодо удосконалення проекту регуляторного акта відповідно до принципів державної регуляторної політики.

В обґрунтування доцільності доповнення ч. 1 ст. 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» зазначеними положеннями можна навести аргументи щодо усунення законодавчої прогалини, яка знайшла вияв у відсутності нормативно закріплених правових наслідків невиконання органом чи посадовою особою місцевого самоврядування обов'язку щодо подання Державній регуляторній службі України проекту регуляторного акта для підготовки пропозицій щодо його удосконалення або врахування таких пропозицій.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє дійти низки узагальнюючих висновків, а саме:

відзначається, що однією з правових підстав реалізації організаційно-господарських повноважень є регуляторний акт, діяльність щодо розробки якого часом відбувається всупереч вимогам, встановленим Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

обґрунтовано, що підготовка та прийняття нормативно-правових актів, що регулюють окремі сфери господарської діяльності, із ігноруванням принципів державної регуляторної політики, особливо принципу ефективності, створює передумови для застосування окремих засобів регулюючого впливу на діяльність суб'єктів господарювання у спосіб, що не є економічно обґрунтованим та виправданим з точки зору дотримання публічних інтересів територіальної громади;

виявлено окремі недоліки регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування на прикладі нормативно-правового забезпечення реалізації організаційно-господарських повноважень зі встановлення тарифів на певні послуги, що надаються на території населеного пункту, зокрема, з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів. Зокрема, встановлено, що найбільшого поширення набули випадки, коли органами місцевого самоврядування вчиняються дії та/чи бездіяльність, які мають наслідком:

- 1) не включення проектів регуляторних актів до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на відповідний календарний рік;
- 2) оприлюднення проекту регуляторного акта без додавання аналізу регуляторного впливу;
- 3) недотримання встановлених вимог щодо змісту та структури інформаційного повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта;
- 4) недотримання нормативно визначеного мінімального строку, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань до проекту регуляторного акта;

аргументовано, що встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» запобіжники не вбачається за можливе визнати дієвими та такими, що здатні протидіяти порушенням регуляторних процедур. У зв'язку з цим відзначається, що замість імперативного методу регулювання поведінки органів та посадових осіб місцевого самоврядування у разі виявлення порушень законодавства України, що визначає засади державної регуляторної політики, та встановлення обов'язку вчинити певні дії, нормативне закріплення отримав диспозитивний метод. Встановлено, що вказане знаходить вияв у встановленні *права, а не обов'язку* органу чи посадової особи місцевого самоврядування вжити передбачених законодав-

ством заходів для припинення виявлених порушень, що представлено у ч. 2 ст. 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

обґрунтовано, що зовнішній контроль регуляторної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування має обмежений характер та переважно зводиться до підготовки Державною регуляторною службою України пропозицій щодо удосконалення проекту регуляторного акта відповідно до принципів державної регуляторної політики. Встановлено, що предмет аналізу з боку Державної регуляторної служби України складають лише регуляторні акти представницьких органів місцевого самоврядування. Зважаючи на те, що суб'єктами регуляторної діяльності є не лише представницькі органи місцевого самоврядування, але і виконавчі органи місцевих рад, а також сільський, селищний, міський голова, аргументовано положення про доцільність нормативного закріплення обов'язку зазначених суб'єктів подавати проекти регуляторних актів до Державної регуляторної служби України для підготовки пропозицій з їх удосконалення;

доводиться положення про доцільність розширення переліку підстав, за наявності яких регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, а саме шляхом включення до ч. 1 ст. 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» наступних положень: проект регуляторного акта не був поданий уповноваженому органу (Державній регуляторній службі України) для підготовки пропозицій щодо його удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики; регулятором органом не враховано пропозиції уповноваженого органу (Державної регуляторної служби України) щодо удосконалення проекту регуляторного акта відповідно до принципів державної регуляторної політики.

Література

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
2. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Київ: нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2008. 16 с.
3. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини: моногр. Київ: Видавничий Дім «Слово», 2008. 512 с.
4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.

5. Полякова К.В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Київ, 2019. 205 с.

6. Постанова Верховного Суду від 23.11.2023 у справі № 910/11778/22 за позовом комунального підприємства «Київтранспарксервіс» до Антимонопольного комітету України про визнання недійсним та скасування рішення в частині. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115193811>.

7. Порядок формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2010 № 258. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2010-%D0%BF#Text>.

8. Правила паркування транспортних засобів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 № 1342. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1342-2009-%D0%BF#Text>.

9. План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) на 2021 рік, затверджений розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 14.12.2020 № 1965. *Офіційний портал Києва*. URL: https://kyivcity.gov.ua/publicna_informatsiia_Tag_166122/rozporядzhennya_kmda_1965_pro_zatverdzhennya_planu_diyalnosti_z_pidgotovki_proyektiv_regulyatornikh_aktiv_vikonavchogo_organu_kivsko_misko_radi_kivsko_misko_derzhavno_administratsi_na_2021_rik/.

10. Про встановлення тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, які надаються Комунальним підприємством «Київтранспарксервіс»: розпорядження Київської міської військової адміністрації від 07.11.2022 № 735. *Офіційний портал Києва*. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_vstanovlennya_tarifiv_na_poslugi_z_koristuvannya_maydanchikami_dlya_platnogo_parkuvannya_transportnikh_zasobiv_yaki_nadayutsya_komunalnim_pidpriyemstvom_kivtransparkservis_972902/.

11. План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) на 2022 рік, затверджений розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 13.12.2021 № 2571. *Офіційний портал Києва*. URL: https://kyivcity.gov.ua/publicna_informatsiia_Tag_166122/rozporядzhennya_kmda_2571_pro_zatverdzhennya_planu_diyalnosti_z_pidgotovki_proyektiv_regulyatornikh_aktiv_vikonavchogo_organu_kivsko_misko_radi_kivsko_misko_derzhavno_administratsi_na_2022_rik/.

12. План проведення електронних консультацій з громадськістю у жовтні 2022 року. *Офіційний портал Києва*. URL: https://kyivcity.gov.ua/publicna_informatsiia_Tag_166122/plan_provedennya_elektronnikh_konsultatsiy_z_gromadskisty_u_zhovtni_2022_roku/.

13. У Києві представили на громадське обговорення пропозиції щодо тарифів на паркування. *Офіційний портал Києва*. URL: https://kyivcity.gov.ua/news/u_kiyevi_predstavili_na_gromadske_obgovorennya_propozitsi_schodo_tarifiv_na_parkuvannya/.

14. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 21.08.2023 у справі № 320/2093/23 за позовом ОСОБА_1 до Київської міської державної адміністрації, третя особа, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні відповідача – Комунальне підприємство «Київтранспарксервіс» про визнання нормативно – правового акта протиправним і нечинним. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113040403>.

15. Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2014 № 634. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2014-%D0%BF#Text>.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.15>

М. А. Барсук

кандидатка юридичних наук,

суддя Північного апеляційного господарського суду

orcid.org/0000-0001-6560-1024

КОНЦЕПТУАЛЬНО-СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ СУДДІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена формуванню актуальних пропозицій стосовно подальшого концептуально-стратегічного напрямку вдосконалення правового регулювання соціального захисту суддів в Україні. Зазначається, що в Україні відсутні акти, в яких би окреслювалась стратегія (та/або концепція) забезпечення соціальної безпеки суддів, а також програмні акти, завдяки яким можна системно та поступово впроваджувати засади, окреслені в таких концептуально-стратегічних актах. Також проблематичним постає й питання про достатність нормативно-правового забезпечення соціального захисту суддів в Україні, а також неможливість вирішення відповідних проблем забезпечення соціального захисту суддів шляхом європеїзації чинного законодавства в силу того, що саме законодавство держав-членів ЄС в цій сфері характеризується рядом проблем, які часто є подібними тим, що існують в Україні. В рамках концептуально-стратегічного напрямку забезпечення соціальної безпеки суддів необхідно створити Стратегію забезпечення соціальної безпеки суддів, що стане основним концептуально-стратегічним актом у сфері планування, організації та здійснення заходів соціального захисту суддів. Пропонований документ повинен складатись із восьми частин: «Загальна частина», «Засади Стратегії» (насамперед, визначає загальноправові, галузеві принципи соціального права, інституційні принципи соціального захисту), «Мета, завдання і напрями реалізації Стратегії», «Проблематика соціального захисту суддів та шляхи її подолання», «Суб'єкти, відповідальні за реалізацію Стратегії», «Моніторинг та оцінювання ефективності реалізації Стратегії», «Очікувані результати реалізації Стратегії» та «Ресурси, необхідні для ефективної реалізації Стратегії». У висновках узагальнюються результати дослідження та вказується, що чинне законодавство повинно чітко визначати комплекс ознак соціальної безпеки суддів та особливості створення комплексу умов для їх соціально безпечного буття (як професійного, так і позапрофесійного життя).

Ключові слова: гендерна рівність, інклюзивність, соціальна безпека, соціальний захист, соціальні права, суддя, удосконалення законодавства.

Barsuk M. A. CONCEPTUAL AND STRATEGIC DIRECTION FOR IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF SOCIAL PROTECTION OF JUDGES IN UKRAINE

The article delves into the development of contemporary proposals for further conceptual and strategic directions aimed at enhancing the legal framework governing the social protection of judges in Ukraine. It is noted that in Ukraine, there is a lack of legislative acts delineating a strategy or concept for guaranteeing the social security of judges, along with programmatic acts that would facilitate the systematic and progressive implementation of the principles outlined in such conceptual and strategic documents. Another problematic aspect is the adequacy of legal and regulatory frameworks supporting the social protection of judges in Ukraine. Additionally, it is challenging to address these issues solely through the Europeanization of existing legislation. This is because legislation in the Member States of the European Union faces similar challenges, often mirroring those present in Ukraine. As part of the conceptual and strategic approach to guaranteeing the social security of judges, it is imperative to establish a comprehensive Strategy for ensuring their social protection. This strategy would serve as the primary conceptual and strategic framework for planning, organizing, and implementing measures aimed at safeguarding the well-being of judges. The proposed document should consist of eight parts: "General Part", "Fundamentals of the Strategy" (here, the foundational principles underpinning the Strategy would be delineated; this includes general legal principles, sectoral principles of social law, and institutional principles governing social protection), "Goals, Objectives, and Directions for Implementation", "Problems of Social Protection of Judges and Ways to Overcome Them", "Subjects Responsible for Implementation", "Monitoring and Evaluation of Strategy Effectiveness", "Expected Results of Strategy Implementation" and "Resources Necessary for Effective Implementation". In conclusion, the findings of this study underscore the necessity for clear and precise legislation delineating the distinctive features of social security for judges and outlining the creation of conducive conditions for their socially safe existence. It is imperative that the current legal framework comprehensively addresses both the professional and non-professional aspects of judges' lives to ensure their overall well-being and effective functioning within the judicial system.

Key words: gender equality, improvement of legislation, inclusivity, judge, social protection, social rights, social security.

Постановка проблеми. Соціальний захист у цілому є істотним елементом характеристики будь-якої сучасної соціальної держави, що законірно, адже такий захист забезпечує необхідну основу для реалізації заходів забезпечення соціальної безпеки населення (насамперед заходами соціального захисту) відповідно до сучасного концептуального розуміння соціальної безпеки, соціальних ризиків і соціального захисту та забезпечення. Проте, варто підкреслити, що юридичне визнання статусу держави як соціальної держави (чи навіть держави загального добробуту) не гарантує автоматичного досягнення цілей та завдань у сфері соціального захисту. Зокрема, в Україні як правовій, демократичній та соціальній державі з самого моменту проголошення незалежності створено та діє правовий механізм соціального захисту суддів. Разом із тим по сьогоднішній день стан соціального захисту такого кола працівників, на жаль, є недостатнім, що викликає занепокоєння щодо орієнтованої на людину парадигми розвитку держави та фактичної спроможності судової влади зберігати незалежність і стійкість в умовах різного характеру кризових явищ у державі.

Більшою мірою означена проблема обумовлена тим фактом, що по сьогодні в Україні ще не була чітко сформована доктрина соціального захисту суддів, а відтак – не окреслена і не затверджена концептуально-стратегічна основа подальшого розвитку правового механізму соціального захисту суддів в Україні, що є важливою проблемою, яка потребує вирішення з метою вироблення засадничої основи для поступового планування та реалізації комплексної судово-правової реформи, в якій буде удосконалено забезпечення соціальної безпеки суддів в нашій державі. У зв'язку із вбачається потреба в з'ясуванні перспективи створення концептуально-стратегічного акту, в якому будуть визначатись ключові засади соціальної безпеки суддів, що забезпечуватиметься заходами соціального захисту відповідного кола працівників з особливим міжгалузевим правовим статусом.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Критичний аналіз наукової літератури дозволяє дійти висновку про відсутність наукових досліджень, в яких окреслювався би актуальний концептуально-стратегічний напрям вдосконалення правового регулювання соціального захисту суддів в Україні. Разом із тим, слід констатувати, що багатьма ученими, котрі розглядали проблеми забезпечення соціальної безпеки людини загалом і працівників, зокрема (серед яких О.А. Дяченко [1, с. 167-172], Є.П. Омеляненко [2, с. 176-177], Д.В. Світовенко [3, с. 180-182], О.В. Удовенко [4, с. 150-152], В.М. Шкода [5, с. 248] та ін.), констатували необхідність вирішення таких проблем соціально-без-

печного буття щонайперше в рамках концептуально-стратегічного напрямку. Крім того, слід констатувати й те, що багатьма ученими і дослідниками (зокрема, М.І. Іншином [6], О.В. Карпушовою [7, с. 108-146, 195-234, 287-323], Е.Л. Ковалюмнус [8, с. 143-155], Ю.І. Соколовою [9, с. 13-14, 16] та ін.) вже окреслювались поточні проблеми забезпечення соціальної безпеки суддів, які слід вирішити в межах зазначеного напрямку вдосконалення законодавства. Врахування окреслених наукових напрацювань, а також поточних проблем нормативно-правового та інституційного забезпечення соціальної безпеки суддів шляхом їх соціального захисту дозволяють дійти висновку про необхідність та можливість з'ясування перспектив концептуально-стратегічного напрямку вдосконалення правового регулювання соціального захисту суддів в нашій державі.

Отже, **метою** статті є формування актуальних пропозицій стосовно подальшого концептуально-стратегічного напрямку вдосконалення правового регулювання соціального захисту суддів в Україні. Для досягнення цієї мети слід виконати такі **завдання**: 1) окреслити комплекс актуальних проблем, пов'язаних із забезпеченням соціальної безпеки суддів заходами соціального захисту; 2) запропонувати конкретні правотворчі дії, які доцільно здійснити в рамках концептуально-стратегічного напрямку вдосконалення правового регулювання соціального захисту суддів; 3) узагальнити результати дослідження.

Виклад основного матеріалу. В процесі з'ясування перспектив формування актуальних пропозицій удосконалення правового механізму соціального захисту суддів у рамках концептуально-стратегічного напрямку оптимізації правового регулювання соціального захисту вказаних працівників попередньо слід вказати на ключові проблеми, які ускладнюють забезпечення соціально безпечного буття суддів в Україні. Серед таких проблем насамперед виокремимо відсутність актів, в яких би окреслювалась концепція та стратегія забезпечення соціальної безпеки суддів, а також програмних актів, які дозволяли системно та поступово впроваджувати засади, окреслені в таких концептуальних і стратегічних актах. Зокрема, за обставин, коли в законодавстві чітко не визначається зміст соціальної безпеки суддів, а також особливості побудови достатньо інклюзивних умов професійного та позапрофесійного буття суддів, знижується й потенціал дії правового механізму соціального захисту суддів, а отже – збільшуються й ризики для забезпечення самостійності суддів і незалежності суду в Україні, що неприпустимо. Крім того, вкрай проблематичним постає питання про достатність нормативно-правового забезпечення соціального захисту суддів в Україні, а також неможливість вирішення

таких проблем шляхом європеїзації чинного законодавства в силу того, що саме законодавство держав-членів в цій сфері характеризується рядом проблем, які часто є подібними тим, що існують в Україні.

Відтак, розглядаючи перспективи формування концептуально-стратегічного напрямку удосконалення правового регулювання соціального захисту суддів в Україні слід насамперед виходити із необхідності розробки та затвердження стратегічного акту про забезпечення соціальної безпеки суддів. Пропонований нами концептуально-стратегічний акт має стати основним актом такого типу в сфері соціального захисту суддів. Виконуючи таку роль пропонований нами стратегічний акт про забезпечення соціальної безпеки суддів дозволить правотворцям використовувати єдині підходи в процесі упорядкування нормативно-правової основи соціальної безпеки суддів, а суб'єктам реалізації права – однозначно тлумачити відповідні норми законодавства та реалізовувати їх, сприяючи оптимальному досягненню мети соціальної безпеки суддів заходами соціального захисту.

Зважаючи на викладене зазначимо, що пропонована нами Стратегія забезпечення соціальної безпеки суддів, як основний концептуально-стратегічний акт у цій сфері, буде складатись із ряду таких елементів (частин). Насамперед, у частині «Загальна частина» слід зазначити, що подальше людиноцентричне існування та процвітання держави неможливе без глибокого усвідомлення державним апаратом і громадянами значимості соціальної безпеки загалом і соціальної безпеки суддів, зокрема. Окремо слід окреслити також кореляційний зв'язок між соціальною безпекою суддів, а також забезпеченням самостійності суддів і незалежності судової влади в Україні. Для належного усвідомлення цих категорій в Стратегії слід: по-перше, визначити поняття соціальної безпеки суддів, а також соціального захисту суддів; по-друге, відобразити перелік основних критеріїв, за якими визначається достатній рівень соціальної безпеки судді, а також ефективності здійснення заходів щодо соціального захисту суддів [див., напр.: 10]. Також в цій частині слід вказати на те, що цей акт узгоджується із міжнародно-правовою базою соціальних прав людини, на нормах спеціальної міжнародно-правової основи, яка визначає правовий статус суддів, а також – на нормах законів України, серед яких: «Про судоустрій і статус суддів», «Про Конституційний Суд України», «Про Вищий антикорупційний суд», «Про Вищу раду правосуддя», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та ін.

У частині «Засади Стратегії» Стратегії має бути розкрито основні засади та цінності,

що лежать в основі відповідного концептуально-стратегічного акту, спрямованого на підвищення рівня соціальної безпеки суддів в Україні. Насамперед, слід окреслити комплекс засадничих ідей, які є загальноправовими, принципами соціального права України, а також спеціальними (інституційними) принципами – засадничими ідеями соціального захисту суддів (принципи адресності, пропорційності соціальним ризикам, гнучкості та ін.).

Наступна частина Стратегії – «*Мета, завдання і напрями реалізації Стратегії*», в якому відповідно мають бути відображені мета, основні завдання, а також напрями діяльності із забезпечення соціального захисту суддів в Україні, які також мають бути узгоджені з обов'язком держави та громадянського суспільства здійснювати соціальну функцію щодо громадян загалом та стосовно суддів, зокрема. При визначенні мети пропонованої Стратегії (а також її реалізації), варто мати на увазі, що вона має концептуальним чином відповідати меті соціального захисту суддів та меті правового механізму соціального захисту суддів в Україні. У зв'язку із цим, ця Стратегія та її реалізація спрямовуються на створення та забезпечення існування оптимальних умов функціонування системи соціального захисту відповідного кола працівників. Що ж стосується завдань, то вони також мають узгоджуватись із завданнями соціального захисту суддів і дії правового механізму соціального захисту суддів, зокрема: забезпечення сталого та такого, що відповідає критеріям соціальної безпеки, соціально-економічного становища суддів; забезпечення адаптивного та такого, що відповідає критеріям соціальної безпеки, становища суддів за рахунок забезпечення їх прожитковим мінімумом у відповідності до їх потреб; надання матеріальної допомоги тим суддям, які в силу тих чи інших об'єктивних причин набувають в ній потреби; визначення стандартів та підвищення якості й доступності соціальних послуг, а також умов надання таких послуг суддям; підвищення соціальних гарантій суддям (та їх сім'ям) шляхом зменшення негативного впливу на них соціально-економічних ризиків тощо.

Також окремою частиною «*Проблематика соціального захисту суддів та шляхи її подолання*» пропонованого документу необхідно також окреслити поточний стан соціального захисту суддів у країні, основні проблеми, які характерні для процесу реалізації права судді на соціальний захист та отримання належного блага, закладеного у праві на соціальний захист суддів. Також у Стратегії має бути окреслено перелік потенційних проблем (соціальних ризиків та викликів), з якими може зіткнутися суддя у перспективі. На підставі цього у Стратегії необхідно зазначити шляхи вирішення таких проблем, усвідомлюю-

чи системний характер таких проблем, а також, поділяючи шляхи вирішення таких проблем за предметною ознакою, а саме – залежно від форм соціального захисту, в яких проявляється вказана проблематика (тобто, напрями вирішення проблем матеріального, оздоровчо-рекреаційного, трудо-правового, страхового, житлово-побутового, пенсійного та ін. форм соціального захисту суддів та членів їх сімей). Окрема увага в цій частині Стратегії має бути приділена визначенню ключових цілей реалізації цього акту. Тобто, в цьому сенсі йде мова про: поглиблене вибудовування системи соціального захисту суддів крізь призму міжнародно-правових норм і стандартів у сфері забезпечення соціального захисту людини загалом і суддів, зокрема; впровадження в сфері соціального захисту суддів цивілізаційних концепцій, серед яких концепція гідної праці, концепція гендерної рівності.

У частині *«Суб'єкти, відповідальні за реалізацію Стратегії»* має бути чітко визначено коло суб'єктів, відповідальних за забезпечення соціальної безпеки суддів, а отже – за реалізацію Стратегії (хоча в будь-якому разі основна відповідальність за це покладається саме на державу). Вказане включає врахування правового статусу таких суб'єктів (тобто, відповідно до загальної та спеціальної компетенції суб'єкта публічного адміністрування), а також вимог принципу соціальної солідарності. Таким чином, ці суб'єкти в загальному вигляді мають бути: по-перше, судді, адже вони не повинні допускати виникнення умов, за яких вони ж потрапляють в складні життєві ситуації. Особливо неприпустимою є практика умисного погіршення стану соціальної безпеки або вдавання до такого стану з метою отримання соціальних благ, охоплених заходами соціального захисту. Це також включає їх колеґ і членів сім'ї судді та його колеґ. По-друге, суб'єкти громадянського суспільства; а перш за все – асоціації суддів, які спрямовані на захист соціальних прав суддів (членів їх сімей), ін. працівників системи правосуддя України. По-третє, органи суддівського самоврядування та органи суддівського врядування. По-четверте, інші органи публічної служби (також їх посадові особи).

Також в Стратегії повинна міститись частина *«Моніторинг та оцінювання ефективності реалізації Стратегії»*. В ній має закріплюватись обов'язок держави щодо розробки та впровадження заходів з моніторингу та оцінки ефективності реалізації цієї Стратегії. Крім того, у пропонуваному документі варто вказати на можливість проведення незалежного моніторингу та оцінювання якості реалізації Стратегії, що може здійснюватися національними суб'єктами громадянського суспільства. Цілком очевидно, що при проведенні моніторингу слід враховувати такі обставини

дійсності: 1) базові критерії соціальної безпеки суддів; 2) мету, завдання і функції соціального захисту суддів; 3) поточні та перспективні проблеми (виклики) соціальної безпеки суддів в Україні чи на окремих територіях (зокрема, у прифронтовій зоні); 4) заходи, які були спрямовані на подолання (недопущення, мінімізацію негативного ефекту) цих проблем; 5) результати застосування цих заходів в контексті критеріїв соціальної безпеки, мети, завдань і функцій соціального захисту суддів (членів їх сімей).

У Стратегії слід відзначити, що в звіті за результатами моніторингу, який складається щорічно або в разі виникнення обставин, що впливають на соціальну безпеку суддів (наприклад, пандемія, початок війни та ін.), необхідно визначити набір існуючих та можливих проблем, що стосуються соціальної безпеки суддів. Звіт також має включати проблеми, що виникають при їх вирішенні, а також пропозиції та рекомендації щодо удосконалення системи соціального захисту суддів в Україні, приймаючи до уваги виявлену проблематику (недостатність) її функціонування. Означені рекомендації та пропозиції, що стосуються соціальної безпеки суддів, мають бути розглянуті та виконані відповідними органами в розумний термін. Якщо ці органи безпідставно уникають виконання своїх обов'язків, що призводить до погіршення соціальної безпеки суддів, зниження авторитету суддівської посади, втрати довіри до судової влади, а також послаблення незалежності та самостійності суддів, це має бути інтерпретовано в якості підстави для притягнення до дисциплінарної або іншого виду юридичної відповідальності.

У рамках частини *«Очікувані результати реалізації Стратегії»* слід враховувати, що формулювання змісту цього блоку документу повинно відбуватись із розумінням того, що успішними можна вважати наслідки виконання цього концептуального стратегічного документу, якщо в реальності судді (а також члени їхніх сімей) знаходяться в умовах соціальної безпеки (з урахуванням мінімальних критеріїв). Це означає, що актуальні проблеми соціального захисту суддів були вирішені; потенційні загрози їх соціальній безпеці були нейтралізовані, а якщо такий результат був недосяжним – негативний вплив передбачуваних проблем було своєчасно зменшено. Крім того, обов'язковим результатом реалізації Стратегії має бути й те, що система соціального захисту суддів буде перебувати у стані постійного вдосконалення свого соціально безпечового впливу.

Також для забезпечення реального впровадження Стратегії в означеному документі слід передбачити частину *«Ресурси, необхідні для ефективної реалізації Стратегії»*, в якому необхідно окреслити комплекс усіх (людських, мате-

ріальних, інформаційних та ін.) ресурсів, які є необхідними для досягнення мети і виконання завдань Стратегії, а також допустимі джерела ресурсів реалізації Стратегії, які не ставитимуть під сумнів самостійність суддів та незалежність суду в Україні.

Висновки. Ґрунтуючись на проведеному нами аналізі перспектив концептуально-стратегічного напрямку вдосконалення правового регулювання соціального захисту суддів доходимо висновку, що в процесі формування сучасної доктрини соціального захисту суддів в Україні, а разом із тим – комплексного вдосконалення правового механізму соціального захисту відповідного кола публічних службовців слід мати на увазі, що вказані дії мають спрямовуватись на вирішення ключових проблем, які нівелюють потенціал забезпечення соціально безпечного буття суддів в нашій державі. Однією з ключових проблем є відсутність чинних актів, які б формували концепцію та стратегію соціальної безпеки суддів (її зміст та критерії, нормативно-правове, інституційне та ін. забезпечення тощо), а також програм, що дозволяють систематично і послідовно реалізовувати засадничі ідеї, визначені в цих концептуальних і стратегічних документах. Особливо це стає проблемою, коли діюче законодавство не дає чіткого визначення соціальної безпеки суддів та особливостей створення комплексу умов для їх соціально безпечного буття (як професійного, так і позапрофесійного життя). Результатом цього закономірно є зниження потенціалу дії правового механізму соціального захисту суддів в нашій державі, що в такому разі збільшує не лише соціальні ризики

у цілому, але й ризики для забезпечення самостійності таких працівників й незалежності судової влади, що є недопустимим в Україні.

Література

1. Дяченко О.А. Особливості реалізації прав осіб з інвалідністю у сфері трудових відносин: дис. ... д-ра філос. наук: 081. Київ, 2023. 249 с.
2. Омеляненко Є.П. Форми соціального захисту працівників органів прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2023. 245 с.
3. Світовенко Д.В. Форми та способи реалізації принципу гендерної рівності за трудовим законодавством України: дис. ... д-ра філос.: 081. Київ, 2023. 248 с.
4. Удовенко О.В. Правове регулювання грошового забезпечення військовослужбовців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2021. 227 с.
5. Шкода В.М. Стан правового регулювання матеріального напрямку соціального захисту працівників митних органів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2022. Вип. 74, Ч. 2. С. 244-249. doi:10.24144/2307-3322.2022.74.75.
6. Іншин М.І. Забезпечення соціальних прав суддів як передумова їх соціальної безпеки. *Юридична наука.* 2020. № 2 (104). С. 535-543. doi:10.32844/2222-5374-2020-104-2.60.
7. Карпушова О.В. Проблеми правового регулювання праці суддів в умовах євроінтеграції України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2020. 466 с.
8. Ковалюмнус Е.Л. Правовий механізм захисту трудових та соціальних прав суддів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2021. 246 с.
9. Соколова Ю.І. Правове регулювання пенсійного забезпечення суддів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2021. 21 с.
10. Барсук М.А. Ознаки соціального захисту суддів в Україні. *Соціальне право.* 2022. № 4. С. 11-16. doi:10.32751/2617-5967-2022-04-02.

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.422
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.16>

Х. А. Григор'єва
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0001-7659-2178

ТРИ МОДЕЛІ КРИЗОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА: ПРАВОВИЙ ДОСВІД УКРАЇНИ

У статті розглянуто правовий досвід України щодо застосування різних моделей державної підтримки сільського господарства під час гострих економічних криз. Під час першої кризи (1997-1999) можна простежити елементи патерналізму (максимального сприяння з боку держави), що пояснюється відсутністю на той час налагодженої системи підтримки та необхідністю швидкої розробки ефективних заходів протидії негативним економіко-екологічним явищам. Під час другої кризи (2007-2009) реакція законодавця була в цілому адекватною та мала ознаки класичного протекціонізму: вона була менш інтенсивною, але це мало об'єктивне пояснення в наявності розгалуженої системи підтримки. Під час третьої кризи (2022-2024) спостерігається перехід до ліберально-аграрного ринку, за якого сільськогосподарські товаровиробники майже позбавлені (або повністю позбавлені) державної підтримки.

Проведене дослідження демонструє не тільки невтішні та загрозові тенденції розвитку відносин державної підтримки сільського господарства в період воєнної кризи – отримані висновки додатково підкреслюють необхідність чітких законодавчих засад ведення аграрної політики. За відсутності Закону України «Про державну аграрну політику», на тлі майже тотальної руйнації Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» обрання моделі державної підтримки є ситуативним та непередбачуваним. Взаємозв'язок усіх цих правових категорій має важливе практичне значення: якщо аграрна політика окреслює цілі та завдання розвитку аграрних відносин, то державна підтримка є універсальним інструментом для досягнення цих цілей. Саме тому невизначеність із першим зумовлює безсистемність та неефективність другого. У зв'язку з цим, на наш погляд, воєнна криза висвітлила потребу в нормативно-правовому забезпеченні вітчизняної аграрної політики, а також необхідність законодавчого визначення моделей державної підтримки сільського господарства (для звичайних та кризових умов).

Ключові слова: державна підтримка сільського господарства, державна аграрна політика, аграрне законодавство, аграрний протекціонізм, сільськогосподарський товаровиробник.

Hryhorieva K. A. THREE MODELS OF CRISIS STATE SUPPORT OF AGRICULTURE: THE LEGAL EXPERIENCE OF UKRAINE

The article examines the legal experience of Ukraine regarding the use of various models of state support for agriculture during acute economic crises. During the first crisis (1997-1999), it is possible to trace the elements of paternalism (maximum assistance from the state), which is explained by the lack of a support system established at that time and the need to quickly develop effective measures to counter negative economic and environmental phenomena. During the second crisis (2007-2009), the legislator's reaction was generally adequate and had signs of classic protectionism: it was less intense, but it had an objective explanation in the presence of an extensive support system. During the third crisis (2022-2024), a transition to a liberal agricultural market is observed, during which agricultural commodity producers are almost deprived (or completely deprived) of state support.

The conducted research demonstrates not only disappointing and threatening trends in the development of relations of state support for agriculture during the war crisis – the obtained conclusions additionally emphasize the need for clear legislative principles for conducting agrarian policy. In the absence of the Law of Ukraine "On State Agrarian Policy", against the background of the almost total destruction of the Law of Ukraine "On State Support of Agriculture of Ukraine", the choice of a model of state support is situational and unpredictable. The relationship of all these legal categories has an important practical meaning: if the agrarian policy outlines the goals and objectives of the development of agrarian relations, then state support is a universal tool for achieving these goals. That is why the uncertainty with the first causes the unsystematic and ineffectiveness of the second. In this regard, in our opinion, the military crisis highlighted the need for regulatory and legal support of domestic agrarian policy, as well as the need for legislative definition of models of state support for agriculture (for normal and crisis conditions).

Key words: state support for agriculture, state agrarian policy, agrarian legislation, agrarian protectionism, agricultural producer.

Постановка проблеми. На тлі ведення воєнних дій на території України загострюються проблеми вітчизняного сільського господарства. Це прямо відображається на багатьох відносинах, у тому числі на пониженні продовольчої безпеки. Саме виключна роль сільського господарства для України – особливо в період глибоких потрясінь – вкотре актуалізує питання про державну підтримку аграріїв.

Слід нагадати при цьому, що державна підтримка сільському господарству може набувати різних форм та інтенсивності, з огляду на кардинально різні умови надання: а) як фоновий режим під час нормального стабільного розвитку аграрних відносин; б) як екстрена допомога, що надається в кризові моменти для виправлення ситуації та мінімізації негативних наслідків. Учені пропонують велику кількість альтернативних державних стратегій впливу на агробізнес під час кризи: від тотальної підтримки – до абсолютної дерегуляції. Разом із тим, універсальних алгоритмів для вдалої агропротекційної діяльності не існує – для обрання найбільш оптимальних варіантів подолання тієї чи іншої аграрної кризи слід аналізувати одразу всю сукупність конкретних факторів.

Однак можна все ж узагальнити три основні моделі державного впливу на економіку, що вироблені економічною теорією: а) *патерналізм*, який ґрунтується на переконанні, що держава зобов'язана турбуватись про своїх громадян та підприємців, забезпечувати задоволення їх потреб у тому числі за державний кошт, брати на себе піклування про добробут усієї економіки; б) *протекціонізм*, який виходить із того, що роль держави заключається в підтримці, обмеженій ідеями конкуренції, самостійності суб'єктів господарювання, а також випадками необхідності вирівнювати об'єктивні перекося ринкової економіки чи мінімізувати негативні наслідки певних надзвичайних ситуацій; в) *лібералізм*, який відмовляє державі у праві втручатися в природні економічні процеси, сповідує свободу торгівлі та скасування протекціоністських обмежень. Перш ніж обирати якийсь із цих шляхів, слід усвідомити, що українське сільське господарство переживає далеко не першу серйозну економічну кризу, що випробовує на міцність державу та суспільство. Для обґрунтованого визначення оптимального шляху виходу зі складної ситуації сьогодення необхідно передусім проаналізувати, як наша країна справлялася із попередніми аграрними кризами, та які моделі державного втручання вона реалізовувала.

Аналіз стану сучасних досліджень. Про необхідність державної підтримки сільського господарства та законодавчого забезпечення такої діяльності багато сказано в аграрно-правовій доктрині як довоєнного періоду (Н. О. Багай, О. Г. Бондар,

О. В. Гафурова, А. В. Духневич, В. М. Єрмоленка, Н. В. Карпінська, Т. О. Коваленко, Г. С. Корнієнко, П. Ф. Кулинич, С. О. Лушпаєв, С. І. Марченко, В. В. Носік, О. М. Савельєва, І. П. Сафонов, В. І. Семчик, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, Т. Є. Харитонова, М. М. Чабаненко, М. В. Шульга та інші), так і в новітніх дослідженнях учених, опублікованих під час розгортання воєнних дій (Т. В. Курман, Ю. М. Павлюченко, Я. В. Петруненко, Б. Д. Псутурі та інші). Переважно науковці аналізують здійснені законодавцем кроки або висувають власні пропозиції щодо удосконалення агропротекційних норм. При цьому у вітчизняній науці поширеною є практика застосування компаративного підходу, за якого активно використовуються приклади із іноземного правового досвіду. На жаль, разом із цим, часто ігнорується той факт, що Україна як самостійна держава протягом свого більш ніж тридцятирічного існування має власний багатий досвід боротьби з кризами великих та малих масштабів. Знання та розуміння власної історії має бути першоосновою для удосконалення сучасного та розробки майбутнього законодавства. Передусім, усвідомлений підхід до еволюції нормативно-правових засад державної підтримки сільського господарства дозволить виявити, які механізми вже застосовувалися під час кризових явищ; які агропротекційно-правові рішення себе виправдали, а які – були неефективними.

Саме тому метою цієї статті є схематичний правовий аналіз трьох кризових ситуацій, які сталися в Україні протягом останніх трьох десятиріч, а також трьох варіантів державно-правової реакції на такі виклики.

Виклад основного матеріалу. Передусім, слід вказати, що як складне, багатомірне явище, економічна криза стала предметом багатьох досліджень. У літературі можна знайти безліч визначень цього поняття, однак ми зупинимося на такому класичному розумінні економічної кризи як «порушення рівноваги в розвитку економічної системи, яке призводить до змін форми її організації, до її переходу у новий стан або припинення існування» [1]. Залежно від глибини таких явищ, а також за іншими ознаками учені класифікують кризи на різні види. Однак, незважаючи на теоретичні побудови, найбільш виразні економічні кризи неодмінно залишають відчутний відбиток на галузі, економіці та суспільстві. Україна пережила цілу низку криз різного походження, локалізації і масштабу. Однак на аграрний сектор найбільший вплив здійснили лише три з них – саме на аналізі державної підтримки в ці періоди ми зупинимо свою увагу.

Перша криза (1997-1999 роки) була спровокована одразу багатьма факторами. Передусім, відповідне середовище створила триваюча аграрна реформа з усіма її складнощами, прорахунка-

ми і недоліками. Так, до кінця 90-х років ХХ ст. якраз стали найбільш відчутними усі наслідки реформування аграрного сектору. Розпад попереднього аграрного устрою став очевидним та безповоротним – стара система остаточно зруйнувалася, а нова – ще не була побудована. При цьому економіко-правові помилки, допущені державою під час такої трансформації (наприклад, поширення загального оподаткування на сільськогосподарські підприємства), призвели до появи «кризи неплатежів» – борги аграрного сектору зростали в геометричній прогресії, що спричинило перші ознаки блокування національної економіки. На ці глобальні економічні проблеми нашарувалася посуха, яка охопила більшість основних аграрних регіонів країни та поставила питання подальшого функціонування сільського господарства досить категорично.

Реакція законодавця на такі серйозні виклики була не менш серйозною. По-перше, було проведено реструктуризацію боргів сільськогосподарських підприємств (частину боргів просто списували, частину – розподіляли за посильними графіками виплат без нарахування додаткових санкцій за прострочення) [2]. По-друге, було серйозно змінено та спеціалізовано нормативно-правові засади оподаткування сільського господарства. Саме під впливом жорсткої кризи законодавець наважився на правовий експеримент та запровадив фіксований сільськогосподарський податок (ФСП) для сільськогосподарських товаровиробників [3; 4]. Перевагами такого податку стали: а) незмінний розмір, що обраховувався з одиниці земельної площі; б) заміна цілої низки інших податків та зборів. Цьому податковому механізму судилося довге життя в системі агропротекційних заходів нової держави – у своєму модифікованому вигляді ця ідея досі втілена у вітчизняному праві. Окрім ФСП податкову підтримку було розширено за рахунок спеціального режиму податку на додану вартість, який теж в майбутньому став одним з основних заходів підтримки сільського господарства країни [5]. У цей же період було закладено правовий фундамент для державної допомоги виноградарству та спорідненим галузям, а саме: було прийнято Закон України «Про збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства» [6]. Цим Законом була сформована фінансова основа для багаторічної підтримки відповідних галузей сільського господарства.

По-третє, указана криза прискорила прийняття відверто агропротекційних законів, які мали галузевий характер, наприклад, законів України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» [7] та «Про ставки вивізного (експортного) митна на насіння деяких олійних культур» [8]. Перший дав міцну правову основу для упорядкованого розвитку цукробуряківництва

і переробної галузі в складних умовах зростання конкуренції. Другий закон став опорною точкою для досягнення сучасного лідерства України на світовому ринку соняшникової олії.

По-четверте, у даний період держава забезпечувала виробників насінням та мінеральними добривами. При цьому враховувалися основні проблеми аграріїв, а саме відсутність коштів на посівні кампанії. Для вирішення цих питань держава виступала посередником, закупаючи необхідні ресурси та надаючи їх виробникам під зобов'язання виростити і поставити сільськогосподарську продукцію в майбутньому [9; 10].

Навіть таке схематичне зображення агропротекційних заходів, здійснених державою в період першої кризи (1997-1999 роки), вказує на обрану в той час методологію максимального сприяння сільськогосподарським товаровиробникам; урахування актуальних потреб аграріїв; створення загальних механізмів підтримки, що охоплювали широке коло адресатів (податкова, митна, закупівельна тощо). Активна проведена робота нормотворця дала свої плоди: сільське господарство не тільки успішно пережило кризу – воно вступило у фазу висхідного розвитку на нових ринкових економічних засадах. Державі вдалося ціною значних зусиль використати кризовий період як своєрідне вікно можливостей – саме в цей час було зроблено важливі стратегічні нормативні кроки, які визначали аграрний устрій ще багато років потому.

Друга криза (2007-2009 років) сталася внаслідок негативної дії світової фінансової кризи, що охопила економіку практично усіх країн. При цьому характерно, що проблеми сільського господарства і цього разу теж розпочалися із посухи. Слід підкреслити, що в даний період економіка України в цілому та аграрний сектор зокрема вже були на зовсім іншому щаблі свого розвитку. Так, сільське господарство мало кілька важливих функціонуючих механізмів податкової підтримки, широкий перелік додаткових спеціальних програм. Уже кілька років як впроваджувалася агропротекційна модель, втілена в прийнятому Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України». Тобто, хоча друга потужна криза кінця 2000-х вдарила досить боляче, однак агропротекційні буфери були вже більш досконалішими. Однак навіть незважаючи на це, в даний період було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на мінімізацію негативних наслідків невідвратної кризи. Зокрема, по-перше, було оперативно відреаговано на продовольчі загрози, пов'язані із посухою. Так, була прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про невідкладні заходи щодо зменшення негативного впливу посухи та забезпечення формування ресурсів зерна врожаю 2007 року»

від 04.06.2007 року, якою передбачалися заходи для формування резервів, стабілізації ситуації на аграрному ринку, що могла бути напруженою через низький врожай [11]. Паралельно із цим було здійснено заходи, спрямовані на підтримку виробників, що постраждали від погодно-кліматичних умов. Так, було передбачено виділення коштів фінансової допомоги постраждалим підприємствам у різних регіонах України [12]. Цікаво, що спершу така допомога надавалася як зворотна, однак уже через рік було прийняте розпорядження уряду, згідно з яким повернуті до цього часу кошти не підлягали поверненню до бюджету, тобто фактично така заборгованість списувалася [13]. Крім того, сільськогосподарським підприємствам була організована підтримка у вигляді одержання насінневих позичок із державного резервного фонду із можливістю відстрочки оплати за таке насіння [14].

По-друге, було модернізовано спеціальний Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» з метою розширення та удосконалення правових механізмів підтримки. Зокрема, в ньому з'явилося близько десяти нових агропротекційних заходів [15].

По-третє, була здійснена спроба зобов'язати фінансові установи виконувати агропротекційні функції. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання негативним наслідкам впливу світової фінансової кризи на розвиток агропромислового комплексу» від 04.02.2009 року було передбачено обов'язок банків підтримати позичальників – сільськогосподарських товаровиробників (шляхом пролонгації кредитних договорів, визнання застави достатньою тощо). Також цим Законом банкам надавалася рекомендація давати кредити торговельним та переробним підприємствам для проведення ними розрахунків з виробниками сільськогосподарської сировини [16]. Цікаво, що рішенням Конституційного Суду України такі положення були визнані неконституційними [17], а даний кейс став невід'ємною частиною вітчизняного правового досвіду, окресливши юридичні межі державного протекціонізму – зокрема, вони проходять там, де не зачіпаються права третіх осіб, за рахунок яких держава намагається надати підтримку.

По-четверте, оскільки спроба кредитної допомоги аграріям шляхом адміністративного впливу на банки не вдалася, нормотворець прийняв Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки агропромислового комплексу в умовах світової фінансової кризи» від 22.12.2009 року, яким були передбачені зміни і доповнення до податкового і митного законодавства з метою підтримки сільського господарства [18].

Окрім того, по-п'яте, у цей період було додатково запроваджено низку спеціальних програм підтримки.

Аналіз законодавчих дій, здійснених під час другої серйозної кризи 2007-2009 років, продемонстрував: а) поєднання оперативних заходів із більш ґрунтовно опрацьованими системними рішеннями; б) розширення видів та обсягів підтримки, яка уже існувала; в) запровадження нових програм і правових механізмів; г) окреслення юридичних меж державної підтримки. Агропротекційна реакція держави на другу кризу не була такою інтенсивною порівняно із першою, однак це пояснюється тим, що система підтримки на той час уже була розроблена і стабілізована.

Третя криза (2022-2024 роки) є результатом ведення воєнних дій на території України. У цей період сільськогосподарські товаровиробники стикнулися із цілим комплексом проблем: порушення логістики постачання і збуту; втрата і пошкодження майна; забруднення та замінування полів; висока вартість та дефіцит засобів захисту рослин, мінеральних добрив, насіння та пального; кадровий голод тощо. Ґрунтовний аналіз проведених у цей період заходів було здійснено нами у попередніх роботах [19] – тому в цьому дослідженні ми лише схематично зобразимо основні кроки. По-перше, були згорнуті більшість програм підтримки. На регулярній основі надаються лише бюджетна дотація на утримання великої рогатої худоби та субсидія на одиницю оброблюваних угідь [20]. По-друге, було запропоновано грантову підтримку [21], яка за півтора роки охопила лише сотню аграрних адресатів. По-третє, набув чинності механізм мінімального податкового зобов'язання, який додатково ліг на агробізнес. Тобто податкове навантаження не зменшується, а навпаки – збільшується. Крім того, такі тенденції будуть посилені з огляду на передбачені в Національній стратегії доходів до 2030 року заходи, а саме: відмова від спрощеної системи оподаткування для юридичних осіб, підвищення податків для сільськогосподарських товаровиробників тощо [22]. По-четверте, згорнуто державні форвардні програми, що надавалися через ПАТ «Аграрний фонд», який був переданий в управління Фонду державного майна.

Як можна помітити, основною спільною характерною рисою державної підтримки в попередні кризові періоди стала активізація масштабних агропротекційних заходів, які охоплювали невідзначену кількість суб'єктів (податкова, митна, форвардна, реалізаційна та інші види підтримки). Під час воєнної кризи підтримка надається навпаки – надзвичайно вузькому колу осіб, а від таких механізмів, що дають змогу допомогти великій

кількості аграріїв, або вже відмовилися, або планують відмовитися.

Таким чином, обрана Україною модель підтримки аграріїв під час воєнної кризи 2022-2024 років суттєво відрізняється від тих моделей, які були апробовані в нашій країні в часи попередніх криз. Отримані ключові висновки дають нам змогу підбити окремі підсумки.

Висновки. На підставі проведеного аналізу ми можемо порівняти три моделі поведінки нашої держави під час трьох гострих криз різної етимології. Під час першої кризи (1997-1999) можна простежити елементи *патерналізму* (максимального сприяння з боку держави), що пояснюється відсутністю на той час налагодженої системи підтримки та необхідністю швидкої розробки ефективних заходів протидії негативним економіко-екологічним явищам. Під час другої кризи (2007-2009) реакція законодавця була в цілому адекватною та мала ознаки класичного *протекціонізму*: вона була менш інтенсивною, але це мало об'єктивне пояснення в наявності розгалуженої системи підтримки. Під час третьої кризи (2022-2024) спостерігається перехід до *ліберального аграрного ринку*, за якого сільськогосподарські товаровиробники майже позбавлені (або повністю позбавлені) державної підтримки.

Проведене дослідження демонструє не тільки невтішні та загрозливі тенденції розвитку відносин державної підтримки сільського господарства в період воєнної кризи – отримані висновки додатково підкреслюють необхідність чітких законодавчих засад ведення аграрної політики. За відсутності Закону України «Про державну аграрну політику», на тлі майже тотальної руйнації Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» обрання моделі державної підтримки є ситуативним та непередбачуваним. Взаємозв'язок усіх цих правових категорій має важливе практичне значення: якщо аграрна політика окреслює цілі та завдання розвитку аграрних відносин, то державна підтримка є універсальним інструментом для досягнення цих цілей. Саме тому невизначеність із першим зумовлює безсистемність та неефективність другого. У зв'язку з цим, на наш погляд, воєнна криза висвітлила потребу в нормативно-правовому забезпеченні вітчизняної аграрної політики, а також необхідність законодавчого визначення моделей державної підтримки сільського господарства (для звичайних та кризових умов).

Дослідження здійснене у рамках виконання наукового проєкту (реєстраційний номер № 226/0062) відповідно до договору із Національним фондом досліджень України, за сприяння Кембриджського університету (Велика Британія).

Література

1. Остапишин Т. П., Коптх О. Г. Економічні кризи: сутність, періодичність виникнення, тривалість і стадії їх перебігу. *Фінанси, облік і аудит*. 2013. Вип. 1 (21). С. 113 – 120.
2. Про списання та реструктуризацію податкової заборгованості платників податків – цукрових заводів (комбінатів) за станом на 1 січня 1998 року та сільськогосподарських підприємств за станом на 1 січня 1999 року: Закон України від 05.02.1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 15. Ст. 84.
3. Про запровадження в порядку експерименту єдиного (фіксованого) податку для сільськогосподарських товаровиробників: Закон України від 15.01.1998 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 25. Ст. 147 (*втратив чинність*)
4. Про фіксований сільськогосподарський податок: Закон України від 17.12.1998 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 5-6. Ст. 39 (*втратив чинність*)
5. Про внесення змін до Закону України «Про податок на додану вартість»: Закон України від 23.12.1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 17. Ст. 83 (*втратив чинність*)
6. Про збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства: Закон України від 09.04.1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 191. (*втратив чинність*)
7. Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру: Закон України від 17.06.1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 32. Ст. 26. (*втратив чинність*)
8. Про ставки вивізного (експортного) мита на насіння деяких видів олійних культур: Закон України від 10 вересня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 44. Ст. 389.
9. Про забезпечення сільськогосподарських товаровиробників мінеральними добривами і засобами захисту рослин під урожай 1997 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6 січня 1997 р. № 3. *Урядовий кур'єр*. 1997. № 3.
10. Про заходи щодо виробництва і постачання сільськогосподарським товаровиробникам мінеральних добрив та засобів захисту рослин під урожай 1999 року: постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.03.2024 року)
11. Про невідкладні заходи щодо зменшення негативного впливу посухи та забезпечення формування ресурсів зерна врожаю 2007 року: постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 року. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 97.
12. Про надання часткової фінансової допомоги сільськогосподарським підприємствам, які зазнали збитків внаслідок пилових буревіїв, що сталися 23-24 березня, посухи в травні та градобою в червні 2007 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 549-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-2007-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.03.2024 року)
13. Питання надання часткової фінансової допомоги сільськогосподарським підприємствам: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 липня 2008 р. № 1025-р. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 140.
14. Про затвердження Порядку пільгового забезпечення сільськогосподарських підприємств, що постраждали унаслідок посухи, насінням під уро-

жай 2008 року: наказ Мінагрополітики України 18.06.2007 року № 421. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0746-07#Text> (дата звернення: 29.03.2024 року)

15. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції: Закон України від 04.06.2009 року. *Відомості Верховної Ради України. 2009. № 43. Ст. 638.*

16. Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання негативним наслідкам впливу світової фінансової кризи на розвиток агропромислового комплексу: Закон України від 04.02.2009 року. *Відомості Верховної Ради України. 2009. № 26. Ст. 323. (втрапив чинність)*

17. Рішення Конституційного Суду України від 24.11.2009 у справі № 29-рп/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 11 розділу III "Прикінцеві положення" Закону України "Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v029p710-09#Text> (дата звернення: 29.03.2024 року)

18. Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки агропромислового комплексу в умовах світової фінансової кризи: Закон України від 22.12.2009 року. *Відомості Верховної Ради України. 2010. № 9. Ст. 85.*

19. Григор'єва Х. А. Аналіз розвитку агропротекційного законодавства України в умовах воєнного стану. *Наукові праці НУ ОЮА. 2024. Т. 34.*

20. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам та іншим виробникам сільськогосподарської продукції: постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 2022 р. № 918. *Урядовий кур'єр. 2022. № 182.*

21. Деякі питання надання грантів бізнесу: постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2022 р. № 738. *Урядовий кур'єр. 2022. № 144.*

22. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 р. № 1218-р. *Урядовий кур'єр. 2024. № 4.*

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.17>**Ю. І. Тюря**

доктор юридичних наук, доцент,

доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»orcid.org/0000-0001-7732-3535

СТРАТЕГІЇ ЗЕЛЕНИХ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРІ МІСЬКОГО ТРАНСПОРТУ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТА ПЕРЕДОВИЙ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Автомобільний транспорт є одним з основних джерел забруднення атмосферного повітря, яке негативно впливає на здоров'я людини. З метою створення чистого та життєздатного середовища для мешканців міст необхідно впроваджувати ефективні зелені стратегії та інструменти, спрямовані на зменшення цього забруднення. Сьогодні розвиток сталої та екологічно безпечної мобільності в контексті розв'язання екологічних проблем стає пріоритетним завданням для багатьох країн світу.

Вивчаючи державні стратегічні документи, встановлено, що екологічні аспекти мають бути неодмінно враховані при стратегічному плануванні розвитку територіальних громад. Наголошено, що публічні закупівлі відіграють ключову роль у визначенні способу витрачання бюджетних коштів та формуванні розвиткових пріоритетів територіальних громад. Підкреслено, що розуміння екологічних аспектів і впровадження ефективних стратегій зелених публічних закупівель у сфері міського транспорту є важливим кроком для поліпшення якості довкілля, збереження здоров'я громадян та розвитку екологічно стійких міст.

Зазначено, що відповідно до Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року особливу увагу приділяється досягненню життєстійкості та екологічної стійкості міст. Відзначено, що впровадження зелених публічних закупівель може сприяти розвитку екологічно збалансованих та стало-орієнтованих бізнес-практик, ефективного використанню ресурсів та зменшенню негативного впливу на довкілля. Водночас встановлення екологічних критеріїв для продуктів та послуг під час оцінки тендерних пропозицій дозволяє мінімізувати негативний вплив на довкілля, забезпечуючи баланс між «ціною та якістю».

Проведено аналіз європейських стратегічних документів з метою розкриття ролі зелених публічних закупівель у сприянні сталому розвитку міст. Вивчено передові практики реалізації екологічної міської мобільності на прикладі міста Гетеборг, спрямованих на зниження викидів парникових газів, зміцнення стійкості, розвитку екологічної інфраструктури та збереження довкілля.

Встановлено, що в Україні забруднення навколишнього природного середовища, спричинене транспортом, перевищує рівень забруднення від промисловості. З метою поліпшення екологічної ситуації в містах, пропонується поступово переходити на використання електротранспорту. Інтеграція екологічних критеріїв у процес закупівель громадського транспорту може стимулювати модернізацію транспортних парків та сприяти розвитку сталої та екологічно збалансованої міської транспортної системи.

Ключові слова: зелені публічні закупівлі, екологічні критерії, екологічна стійкість міст, міська мобільність, міський електричний транспорт.

Tiuria Yu. I. STRATEGIES OF GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN URBAN TRANSPORT: LEGAL ASPECTS AND CUTTING-EDGE EUROPEAN EXPERIENCE

Automobile transportation is one of the main sources of atmospheric pollution, which has a negative impact on human health. In order to create a clean and sustainable environment for urban residents, it is necessary to implement effective green strategies and tools aimed at reducing this pollution. Today, the development of sustainable and environmentally friendly mobility in the context of addressing environmental issues has become a priority task for many countries worldwide.

Studying state strategic documents, it has been established that environmental aspects must be duly considered in the strategic planning of territorial communities' development. It is emphasized that public procurement plays a key role in determining the allocation of budgetary funds and shaping the developmental priorities of territorial communities. It is underscored that understanding environmental aspects and implementing effective strategies of green public procurement in the urban transportation sector is an important step towards improving environmental quality, preserving public health, and fostering the development of environmentally sustainable cities.

It is stated that in line with the Sustainable Development Goals of Ukraine for the period up to 2030, particular attention is given to achieving the livability and environmental sustainability of cities. It is noted that the implementation of green public procurement can contribute to the development of environmentally balanced and sustainable business practices, efficient resource utilization, and reduction of negative environmental impacts. Furthermore, the establishment of environmental criteria for products and services during the tender evaluation process allows for minimizing the adverse environmental effects, ensuring a balance between «price and quality».

An analysis of European strategic documents has been conducted to explore the role of green public procurement in promoting sustainable urban development. Advanced practices in implementing environmentally-friendly urban mobility, exemplified by the city of Gothenburg, have been studied. These practices focus on reducing greenhouse gas emissions, enhancing resilience, developing ecological infrastructure, and preserving the environment.

It has been determined that pollution of the natural environment caused by transportation in Ukraine exceeds the level of pollution from industrial sources. In order to improve the environmental situation in cities, a gradual

transition to the use of electric transport is proposed. The integration of environmental criteria into the process of public transport procurement can stimulate the modernization of transport fleets and contribute to the development of a sustainable and environmentally balanced urban transport system.

Key words: green public procurement, environmental criteria, ecological sustainability of cities, urban mobility, urban electric transport.

Постановка проблеми. Сучасні індустриальні міста стикаються зі значними екологічними викликами та погіршенням стану навколишнього природного середовища. Зокрема, забруднення повітря вважається однією з найактуальніших та найгостріших екологічних проблем, яка має серйозні наслідки для якості життя та здоров'я мешканців міст.

Викиди шкідливих речовин, таких як сірководень, оксиди азоту, забруднюючий пил та інші частки, що походять з промислових підприємств, автотранспорту та домогосподарств, призводять до збільшення ризику виникнення респіраторних захворювань, алергійних реакцій та серцево-судинних хвороб, та скорочують тривалість життя. Фактично, більш ніж дві третини населення України проживають на територіях, де якість атмосферного повітря не відповідає встановленим гігієнічним нормативам. Отже, адекватне покращення якості повітря в міському середовищі повинно бути пріоритетним напрямом сталого розвитку міста з орієнтацією на захист і збереження довкілля. Натомість розробка та впровадження ефективних стратегій розвитку міст, а також застосування належних фінансових інструментів є ключовими факторами для досягнення цілей зеленої трансформації на місцевому рівні.

Враховуючи глобальний характер проблеми погіршення якості повітря, деякі європейські міста вже успішно впроваджують ефективні інструменти та стратегії для зменшення забруднення. Приклади успішного впровадження зелених публічних закупівель, екологічно чистих технологій, зелених інфраструктур та стимулювання сталого системи громадського транспорту можуть бути важливим джерелом знань, інновацій та ресурсів для нашої країни. Водночас аналіз та адаптація вдалих практик інших міст допоможе Україні ефективніше розв'язувати проблему забруднення повітря, покращувати якість життя мешканців та прискорювати шлях до сталого розвитку міст.

Стан дослідження. Питання щодо використання зелених публічних закупівель в Україні та Європейському Союзі були розглянуті у роботах: Малолітневої В.К., Веселовського Б.А., Черніхівської А.В., Конащука Н.Е., Турченко О.Г. та інших науковців.

Метою статті є дослідження правових аспектів зелених публічних закупівель, їх ролі у сприянні сталому розвитку міста та аналіз європейського досвіду використання цього інструменту у сфері міського транспорту.

Виклад основного матеріалу. Екологічні проблеми є одними з найважливіших проблем, які стоять перед сучасним суспільством, тому одним із пріоритетів розвитку територіальних громад в Україні має бути екологічна безпека.

Статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначено, що до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відноситься затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування. Це означає, що органи місцевого самоврядування мають право самостійно визначати пріоритети розвитку своєї громади та розробляти програми, спрямовані на реалізацію певних цілей та завдань. Законом також встановлено, що громади мають можливість визначати шляхи стимулювання використання екологічно чистих видів транспорту [1].

Водночас законом надано визначення бюджету розвитку, що включає доходи й видатки місцевого бюджету для реалізації програм соціально-економічного розвитку та зміцнення матеріально-фінансової бази (ст. 1). Органи місцевого самоврядування, з урахуванням місцевих умов і особливостей, можуть перерозподіляти між собою окремі повноваження та власні бюджетні кошти на основі договорів (ст. 16). Крім того, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають самоврядні повноваження залучати бюджетні кошти на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища (ст. 27), забезпечуючи збалансований економічний та соціальний розвиток відповідної території, ефективно використання природних, трудових і фінансових ресурсів (ст. 28) [1].

Таким чином, відповідно до законодавства з метою забезпечення збалансованого та сталого розвитку території, місцеві органи самоврядування, розробляючи стратегію розвитку територіальної громади, мають враховувати екологічні аспекти.

Звичайно, узгодження екологічних вимог під час розроблення та затвердження різних документів з планування, галузевого, регіонального та місцевого розвитку, а також у прийнятті рішень щодо проведення планованої діяльності об'єктів, які можуть суттєво впливати на довкілля, є невід'ємною частиною вимог, що передбачені Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [2].

Інший стратегічний документ, зокрема Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027, визначає шляхи сталого розвитку України, окреслюючи ряд суттєвих проблем, що стримують зростання регіонів та держави в цілому. Ці проблеми стосуються погіршення стану навколишнього природного середовища, виснаження природних ресурсів, нераціонального використання територій, низького рівня регіонального інноваційного розвитку, недостатньої спроможності органів влади та інституцій до ефективного впровадження реформ і розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій, а також високої смертності у регіонах, пов'язаної з погіршенням екологічної ситуації та техногенним навантаженням на довкілля [3].

Державною стратегією визначено головну мету, пріоритети регіонального розвитку, оперативні цілі, спрямовані на зростання та підвищення якості життя громадян регіонів і міст. Отже, ефективне використання потенціалу, ресурсів і можливостей кожного регіону та територіальної громади повинно призвести до створення економічно й екологічно стабільної, політично та соціально згуртованої держави. Переоснащення виробництва на базі сучасних технологій, зокрема енергоефективних, ресурсозберігаючих та екологічно безпечних, зниження техногенного навантаження на регіональні екосистеми і підвищення ефективності використання місцевих сировинних ресурсів, модернізація міської інфраструктури, яка зменшує потребу у невідновлюваних ресурсах і забезпечує стійкість до природних та техногенних катаклізмів, мають бути стратегічними пріоритетами в контексті сталого розвитку міста [3].

Тому в сучасних умовах стратегічне планування розвитку територіальних громад набуло значного значення як інструмент для досягнення соціально-економічного та екологічного стабільного розвитку території. Одним з ефективних підходів у рамках стратегічного планування місцевого розвитку є використання PESTLE-аналізу, який дозволяє враховувати різноманітні фактори та сфери, що впливають на громади. У контексті екологічної сфери, особлива увага приділяється аналізу витрат на енергію, енергоспоживання, обсяги перевезень, захист довкілля та дотримання екологічних норм і стандартів, що регулюються законодавством [4, с. 29]. Більше того врахування екологічних аспектів при стратегічному плануванні сприяє створенню інноваційних рішень, спрямованих на збереження природних ресурсів, зменшення викидів шкідливих речовин та підвищення ефективності використання енергії. Такий підхід є ключовим для створення стійких та екологічно збалансованих громад, які забезпечують якісне життя сучасного суспільства і збереження природного середовища для майбутніх поколінь.

Прикладами може бути заохочення використання відновлюваних джерел енергії, таких як сонячна та вітрова енергія, що допомагає зменшити залежність громад від викопних палив і знизити викиди парникових газів. Розвиток екологічно сталого громадського транспорту сприяє зменшенню кількості автомобілів на дорогах і зниженню забруднення повітря. Заохочення розвитку зелених зон покращить якість повітря та води, а також зменшить шумове забруднення. Запровадження екологічних стандартів для підприємств може допомогти зменшити їхній вплив на навколишнє середовище.

Зрозуміло, що стратегічне планування розвитку територіальних громад визначає основні напрями зростання громади, водночас важливим інструментом, який може бути використаний для досягнення цілей такого планування, є публічні закупівлі. Публічні закупівлі відіграють ключову роль у визначенні способу витрачання бюджетних коштів та формуванні розвиткових пріоритетів територіальних громад. При формуванні стратегій розвитку публічні закупівлі використовуються для впровадження інноваційних проєктів, розвитку енергоефективних рішень, зменшення викидів забруднюючих речовин, просування екологічно чистих інфраструктурних об'єктів транспортних систем та зелених форм мобільності, що зменшують використання автотранспорту і знижують викиди шкідливих речовин.

Враховуючи Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, визначені Указом Президента України та спрямовані на досягнення національних інтересів нашої держави у сфері сталого розвитку економіки та підвищення якості життя, необхідно здійснити низку заходів для забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості та екологічної стійкості міст й інших населених пунктів [5]. Передусім екологічна стійкість міст полягає в їхній здатності діяти відповідально перед навколишнім природним середовищем, запобігаючи його негативному впливу, максимально ефективно та дбайливо використовуючи ресурси, одночасно зменшуючи виробництво відходів та забруднення, сприяючи збереженню природних ресурсів та підтримці екологічного балансу.

Цілі сталого розвитку України є важливим підґрунтям для розроблення проєктів нормативно-правових актів, прогнозних та програмних документів, орієнтованих на забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України.

Кожен рік в нашій країні витрати на державні закупівлі складають близько 13% ВВП, що дозволяє державі впливати на ринок і спрямовувати його до інноваційного й сталого розвитку. Значний обсяг закупівель створює можливості для посилення екологічної відповідальності бізнесу та

переходу до моделі «зеленої економіки» [6]. Шляхом активного впровадження зелених публічних закупівель держава може сприяти розвитку екологічно збалансованих та стало-орієнтованих бізнес-практик, ефективному використанню ресурсів і зменшенню впливу на довкілля.

Поняття публічна закупівля визначено Законом України «Про публічні закупівлі» як придбання замовником товарів, робіт і послуг [7].

Натомість зелені публічні закупівлі (далі – ЗПЗ) визначаються в Повідомленні «Публічні закупівлі для кращого довкілля» (СОМ/2008/0400) як «процес, за допомогою якого органи державної влади прагнуть закуповувати товари, вироби та послуги з більш кращими екологічними характеристиками протягом усього їх життєвого циклу у порівнянні з продукцією аналогічного функціонального призначення» [8]. Основна ідея ЗПЗ полягає у встановленні для продуктів та послуг чітких, перевірених, обґрунтованих та амбітних екологічних критеріїв, пов'язаних з особливостями їх життєвого циклу, зокрема від видобутку сировини до кінцевої утилізації, та науково-дослідною базою.

Національне законодавство передбачає використання для оцінки тендерних пропозицій таких критеріїв, як ціна, вартість життєвого циклу або ціна разом з іншими критеріями оцінки. При застосуванні критерію оцінки вартості життєвого циклу до нього можуть включатися додаткові витрати замовника протягом життєвого циклу товару (товарів), роботи (робіт) або послуги (послуг), що пов'язані зі зовнішніми екологічними чинниками, такими як викиди парникових газів, інші забруднюючі речовини та інші витрати, спрямовані на зменшення впливу на навколишнє середовище (довкілля) (ст. 29) [7]. Важливо зазначити, що такі критерії не обмежують можливість учасників подавати свої пропозиції, але впливають на вибір переможця, надаючи перевагу пропозиціям, які відповідають екологічним стандартам та принципам сталого розвитку. До екологічних нецінових критеріїв можна віднести: використання екологічно чистих матеріалів, енергоефективність, зменшення викидів парникових газів, управління відходами, соціальна відповідальність тощо. Тобто при визначенні вартості предмета закупівлі замовник має право враховувати не лише початкову ціну товару, але і витрати протягом його використання, в тому числі пов'язані зі впливом на навколишнє середовище.

У разі встановлення екологічних чи інших характеристик до предмета закупівлі, замовник повинен включити в тендерну документацію відповідні вимоги стосовно маркування, протоколів випробувань або сертифікатів, які можуть підтвердити відповідність предмета закупівлі таким характеристикам (ст. 23) [7].

Таким чином застосування екологічних критеріїв до предмета закупівлі дозволяє підвищити ефективність використання енергії, мінімізувати вплив на довкілля, пов'язаний з життєвим циклом закупленого товару, роботи або послуги та відбором або вибором екологічно сертифікованої продукції, знизити обсяги виробництва та споживання відходів, запобігти кліматичним змінам, що є стратегічними цілями і завданнями державної екологічної політики, а також національних, галузевих та місцевих програм дій по їх досягненню.

Варто зазначити, що підтримка впровадження політик сталого розвитку ЗПЗ, формування єдиного ринку зелених продуктів і просування циркулярної економіки є важливими компонентами програми EU4Environment, яка реалізується в п'яти країнах Східного партнерства: Азербайджані, Вірменії, Грузії, Республіці Молдова та Україні, та буде здійснюватися до 2024 року. Основна мета програми полягає в сприянні країнам Східного партнерства у збереженні їх природного капіталу і підвищенні екологічного благополуччя населення шляхом підтримки заходів з охорони довкілля, відкриття можливостей для «зеленого» зростання та впровадження механізмів кращого управління екологічними ризиками [9].

Зараз весь світ активно розвиває політики та ініціативи щодо розвитку ЗПЗ. Рекомендація, надана Радою Організації економічного співробітництва та розвитку, закликає уряди продовжувати ці зусилля, розробляючи необхідну законодавчу базу та надаючи підтримку. У березні 2004 року Європарламент та Рада Європейського Союзу прийняли Директиву 24/2014, яка визначає узгоджені процедури державних закупівель для робіт та послуг у всіх державах-членах ЄС. Ця директива дозволяє включати екологічні критерії разом з іншими ціновими критеріями, забезпечуючи баланс між «ціною та якістю».

У Європейському Союзі нині ЗПЗ є невід'ємною складовою нової стратегії ЄС – Зеленого курсу (Green Deal), що передбачає досягнення кліматичної нейтральності Європи до 2050 року. В рамках цієї стратегії ЗПЗ відіграють ключову роль у сприянні екологічним цілям. Наразі як в ЄС, так і в Україні, здійснення «зелених» закупівель є правом, а не обов'язком, замовників. Проте у Європейському Союзі відбуваються поступові зміни у підході до публічних закупівель. Європейська комісія активно пропагує роль закупівель у створенні сприятливих умов для розвитку внутрішнього ринку. Наприклад, це включає встановлення стандартів енергоефективності для офісного обладнання та обмеження викидів CO₂ для транспортних засобів. У 2008 році Європейська комісія встановила амбітну ціль, відповідно до якої половина усіх закупівель повинна мати

«зелений» характер. Важливо зазначити, що найнижча ціна не завжди визначає вибір переможця у публічних закупівлях країн-членів ЄС. Згідно зі статтею 69 Директиви ЄС 2014/24 про публічні закупівлі, замовник зобов'язаний відхилити пропозицію, якщо стане очевидним, що низька ціна обумовлена порушенням зобов'язань учасника щодо охорони навколишнього середовища відповідно до національного чи міжнародного законодавства, наприклад, Віденської конвенції про охорону озонного шару [10].

Зауважимо, що ЗПЗ з часом набувають стратегічного значення. У контексті Зеленого курсу ЄС, Європейська комісія планує встановити обов'язкові мінімальні критерії або цілі для публічних закупівель в певних галузях або для конкретних товарів, а також для закупівель, які фінансуються коштом фондів ЄС. Комісія також заохочує замовників по всій Європі включати «зелені» критерії та використовувати екологічне маркування у своїх закупівлях.

Сьогодні Україні також необхідно переглянути свій узагальнений підхід до закупівель, де основним акцентом є економія державних коштів, та перейти до більш стратегічного підходу. Важливо розвивати розуміння того, що закупівлі можуть відігравати ключову роль у досягненні різних цілей державної політики, таких як екологічна сталість, соціальний розвиток та інші аспекти.

Відповідно до аналітичного звіту «Щодо визначення пріоритетів сталих публічних закупівель та аналізу готовності ринку України», підготовленого в рамках програми EU4Environment, до категорії товарів, робіт, послуг, що відповідають державним пріоритетам розвитку галузей економіки та можуть бути розглянуті як пріоритетні для застосування ЗПЗ, відносяться: транспортна інфраструктура, будівництво, реконструкція та технічне переоснащення у сфері транспортної інфраструктури – автомобілі (у тому числі електромобілі), транспортне обслуговування [11].

Очікується, що населення міст в майбутньому буде щорічно збільшуватися: на 1,63% – між 2020 і 2025 рр., на 1,44% – між 2020 і 2025 рр., і у 2050 р. 70% населення землі буде проживати у містах. В Україні, вже починаючи з 2014 року, 70% населення проживає у містах. При цьому в ряді міст України забруднення навколишнього природного середовища від транспорту вже перевищило забруднення від промисловості [12].

В Україні до основних чинників забруднення атмосфери автотранспортом можна віднести:

1. Перезавантаженість дорожньо-транспортної мережі автотранспортом, що призводить до ускладнення руху та порушення функціонування пасажирського транспорту.

2. Експлуатація застарілого автомобільного парку, який не відповідає сучасним екологічним стандартам та споживає значну кількість палива.

3. Низька ефективність екологічних заходів у виробництві автомобілів, що впливає на їхню шкідливу емісію та споживання ресурсів.

Транспортна мережа в українських містах, сформована багато років тому без належної оптимізації, не в змозі ефективно впоратися з постійним збільшенням кількості транспортних засобів, що призводить до проблем з функціонуванням пасажирського транспорту [12].

В останні роки в українських містах спостерігається зростаюча тенденція до придбання, ремонту та модернізації вживаних міських автобусів, від яких з різних причин відмовилися у країнах Євросоюзу. З точки зору безпеки, вартості та комфорту, десятирічний автобус від європейських виробників може відповідати набагато вищим стандартам безпеки, ніж нові автобуси вітчизняного виробництва. Проте, цей підхід не враховує відповідність транспортних засобів чинним екологічним нормам. Зазвичай, такі транспортні засоби мають дизельний двигун, який відповідає екологічним стандартам Євро-1, Євро-2. Натомість з 2014 року в ЄС введений стандарт Євро-6, який допомагає зменшити викиди парникових газів від транспорту на 10% та є одним із ключових елементів політики ЄС щодо боротьби зі зміною клімату.

Викиди парникових газів від транспорту складають майже чверть загальних викидів у Європі і є головним джерелом забруднення повітря в містах. Серед всіх видів транспорту, автомобільний транспорт відповідає за понад 72% викидів парникових газів в цьому секторі [13].

На рівні Європейського Союзу, Європейська Комісія представила свою «Стратегію стійкої та розумної мобільності» разом з Планом дій, що містить 82 ініціативи, спрямовані на розвиток транспортної системи ЄС. Ця стратегія визначає основу для зеленої та цифрової трансформації транспортного сектору ЄС з метою зробити його більш стійким до подолання негативних викликів і криз. Головне гасло стратегії: «екологічна мобільність має стати новим драйвером для розвитку транспортного сектора» [14].

В Європі сьогодні активно впроваджується автомобільний транспорт з нульовими викидами. Автовиробники інвестують значні кошти у розробку електричних транспортних засобів, що призводить до зростання попиту на ринку, особливо серед міських автомобілів, фургонів і автобусів. Разом з цим міста відіграють провідну роль у переході до більш стійкої мобільності. Через це Європейська Комісія активно співпрацює з містами задля розробки ними власних планів сталої міської мобільності, які спрямовані на досягнення до 2030 року нульових викидів від місцевого

транспорту. Водночас Комісія надає підтримку містам у модернізації їхніх інструментів місцевої політики, зокрема у галузі мікромобільності, підтримки закупівель транспортних засобів з нульовим рівнем викидів, таких як автобуси та пороми, а також створення відповідної інфраструктури.

Прикладом успішної практики реалізації екологічної міської мобільності є місто Гетеборг, Швеція. Місто має парк електричних автобусів, які споживають на 80% менше енергії, ніж стандартні дизельні автомобілі. Автобуси ElectricCity з нульовими викидами, обладнані Wi-Fi, зарядними станціями, сенсорними екранами для пасажирів та мають унікальну систему внутрішньої автобусної зупинки, що полегшує доступність до транспорту, оскільки зупинки можуть бути розташовані у лікарнях або супермаркетах. Автобуси заряджаються всього за три-шість хвилин, і щомісяця обслуговують близько 100 000 пасажирів [15].

З метою стимулювання інноваційних підходів та рішень, які міста приймають для зменшення свого впливу на зміну клімату та адаптації до негативних наслідків цих змін, щорічно проводиться конкурс «Cities100». У рамках цього конкурсу міста представляють свої проекти та програми, спрямовані на зменшення викидів парникових газів, підвищення стійкості до екстремальних погодних умов, розвиток екологічної інфраструктури, збереження навколишнього природного середовища та забезпечення сталого розвитку. Визнання та включення до списку «Cities100» створює для міст можливість залучити інвесторів, партнерів та експертів для подальшого розвитку і реалізації їхніх проектів у боротьбі з кліматичними змінами.

Так, у 2016 році Гетеборг зайняв 1-е місце в списку C40 Cities 100 за свій проект ElectricCity. ElectricCity – це перша у світі повністю електрифікована автобусна лінія, яка працює на 100% відновлюваній енергії. ЕлектроМісто (ElectricCity) – є спільним проектом, який стартував у 2015 році у місті Гетеборг. Його мета це розробка та тестування нових рішень для сталого громадського транспорту наступного покоління. У проекті беруть участь 14 партнерів, включаючи місцеву владу, виробників транспортних засобів, операторів транзиту, бізнес-представників та університети. У рамках проекту на 8-кілометровий маршрут було запущено 10 електричних громадських автобусів, які є екологічно чистими, енергоефективними та з нульовим рівнем викидів. Результати проекту ElectricCity дозволили Гетеборгу впровадити повномасштабну систему електрифікованого громадського транспорту [16].

У червні 2023 року місто Гетеборг оголосило тендер на закупівлю будівельної техніки для виконання місцевих будівельних проектів. Подіб-

ний тендер став одним з перших у регіоні та кроком вперед для впровадження інноваційних рішень, які були успішно випробувані в межах іншої ініціативи Electric Worksite. Завдяки цим закупівлям Гетеборг має на меті збільшити використання електричної будівельної техніки, яка є більш чистою, тихішою та екологічно безпечною, збільшити попит на такі машини та знизити обсяги шкідливих викидів. Очікується, що використання електричної будівельної техніки матиме декілька переваг, включаючи: зменшення викидів парникових газів, сприяючи боротьбі зі зміною клімату; зниження рівня шуму, що позитивно буде впливати на працівників та мешканців міста; зниження локальних викидів забруднюючого пилу, поліпшуючи якість повітря [17].

Отже, Гетеборг – це лише одне з багатьох міст, які інвестують в електричний транспорт. По всій Європі міста переходять на використання електричного транспорту, щоб зменшити свій вплив на навколишнє природне середовище. Це чіткий сигнал, що екологічна мобільність є майбутнім транспорту.

Натомість національним законодавством, зокрема Законом України «Про міський електричний транспорт», не визначено жодної норми чи вимоги щодо врахування впливу міського електричного транспорту на екологічну сталість навколишнього середовища міста [18].

Висновки. Досліджуючи правові аспекти зелених публічних закупівель, їх роль у сприянні сталому розвитку міста та аналізуючи європейський досвід і практики у сфері досягнення екологічної сталості міст, можна зробити певні висновки.

По-перше, громадський транспорт є однією з найбільш ефективних форм пересування у мегаполісах, ефективне використання якого впливає на сталий розвиток міста. Задля цього необхідно реформувати підхід до його використання та вибору форм міської інфраструктури на користь стійких і екологічно безпечних варіантів. Впровадження міського електротранспорту може суттєво покращити екологічну ситуацію в містах, оскільки електричні транспортні засоби не викидають шкідливих речовин безпосередньо в атмосферу, характеризуються низьким рівнем шуму і мають тривалий термін служби. Як альтернатива для автопарку, що працює на дизельному і бензиновому паливі, в європейських країнах на державному рівні стимулюється розвиток транспортних засобів, працюючих на стиснутому природному газі, завдяки високій окупності внаслідок низької ціни палива, в середньому у два рази дешевше бензину і на 30% менше, ніж у дизельного пального.

По-друге, ЗПЗ є потужним інструментом, який може стимулювати інновації, сталий розвиток та охорону навколишнього природного середовища, сприяючи використанню екологічно чистих тран-

спортних рішень. З метою покращення ефективності здійснення процесу зелених закупівель на місцевому рівні, пропонується внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, передбачається включити до відання виконавчих органів сільських, селищних та міських рад здійснення закупівель товарів, робіт та послуг відповідно до законодавства про публічні закупівлі.

По-третє, досвід країн Європейського Союзу та їх передові практики в галузі ЗПЗ громадського транспорту мають значний потенціал для розв'язання вказаних проблем в Україні. Один з найважливіших аспектів цього досвіду полягає в інтеграції екологічних критеріїв у процес закупівель громадського транспорту, таких як рівень викидів шкідливих речовин та ефективність споживання палива. Крім того, значну роль у досягненні успіху також відіграє система сертифікації транспортних засобів, яка гарантує відповідність екологічним стандартам. В той самий час міста можуть створювати сприятливі умови для інновацій в галузі громадського транспорту, підтримуючи дослідження та розвиток нових технологій, електричних або гібридних транспортних засобів, альтернативних джерел енергії та інших ініціатив.

По-четверте, державні фінансові стимули та підтримка, включаючи субсидії на придбання електробусів, фінансові заохочення для модернізації транспортних парків та стимулюючі програми для впровадження нових технологій, допоможуть містам стати екологічно стійкими та ефективними.

В-п'ятих, Закон України «Про міський електричний транспорт» був прийнятий у 2004 році та наразі не враховує всіх сучасних екологічних викликів, зокрема зміну клімату та забруднення повітря. Відповідно потребує актуалізації з метою забезпечення розвитку сталої та екологічно збалансованої міської транспортної системи.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2697-19>.
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/695-2020-%D0%BF>.
4. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник / [Берданова О., Вакуленко В.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децен-

тралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.

5. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/722/2019>.

6. Закуповувати більш екологічно краще для потреб держави і громад вже цілком можливо, головне розуміти: ECOBUSINESS. Group: Платформа рішень для менеджерів природоохоронної діяльності. URL: <https://ecolog-ua.com/news/zakupovuvaty-bilsh-ekologichno-krashche-dlya-potreb-derzhavy-i-gromad-vzhe-cilkom-mozhlyvo>.

7. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/922-19>.

8. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public procurement for a better environment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>.

9. Підтримка впровадження сталих публічних закупівель та екологічного маркування в Україні. URL: <https://livingplanet.org.ua/proekty/pidtrimka-vprovadzheniya-stalikh-publichnikh-zakupivel-ta-ekologichnogo-markuvannya-v-ukrajini>.

10. «Зелені» публічні закупівлі для «зеленого» майбутнього України: Веста Малолітнева. URL: <https://voxukraine.org/zeleni-publichni-zakupivli-dlya-zelenogo-majbutnogo-ukrayiny>.

11. Аналітичний Звіт Щодо Визначення Пріоритетів Сталих Публічних Закупівель Та Аналізу Готовності Ринку України. URL: <https://livingplanet.org.ua/images/2023/SPP-Priorities-in-Ukraine-UKR-FINAL.pdf>.

12. Вплив транспорту на екологію міста. Аналіз та стратегії для України. Олександр Чернишов. URL: https://ucn.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/transport-ukr4_small.pdf.

13. What can you do to reduce CO₂ emissions and fuel consumption? GREEN DRIVING TOOL. URL: <https://green-driving.jrc.ec.europa.eu/>.

14. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0789>.

15. Gothenburg introduces noiseless, emission-free electric buses. URL: <https://apolitical.co/solution-articles/en/gothenburg-introduces-noiseless-emission-free-electric-buses>.

16. Join us on the journey to the city of the future. URL: <https://www.electricitygotteborg.se/en/join-us-journey-city-future>.

17. Procurement for electric construction machines announced in Gothenburg. URL: <https://www.electricitygotteborg.se/en/news/procurement-electric-construction-machines-announced-gothenburg>.

18. Про міський електричний транспорт: Закон України від 29.06.2004 № 1914-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1914-15#Text>.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.18>*М. М. Лотоцький**аспірант кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права**Державного торговельно-економічного університету
orcid.org/0009-0009-5239-0681*

КРИТИКА КОНЦЕПТУ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті розглядається питання про систему засобів юридичної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин. Констатовано, що відповідно до чинного законодавства, за порушення земельного законодавства, громадяни і юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність. Разом з тим, у сучасній правовій доктрині поступово набуває поширення ідея про те, що, поряд із вказаними видами юридичної відповідальності, у правовій охороні земельних відносин “задіяний” ще один тип відповідальності – земельно-правова відповідальність.

Дана концепція ґрунтується на тому, що передумовами виокремлення земельно-правової відповідальності слугують: недостатня ефективність інших видів юридичної відповідальності у протидії земельним правопорушенням; висока суспільна важливість земельних відносин, як предмета правової охорони; специфічний об’єкт посягання; наявність специфічних стягнень; особливий суб’єктний склад; особливі умови і підстави відповідальності; наявність спеціальної процедури застосування заходів відповідальності.

Доведено, що зазначені передумови не можуть слугувати надійним критерієм для виділення нового, самостійного виду юридичної відповідальності. На підставі критичного аналізу доктринальної концепції земельно-правової відповідальності зроблено висновок про те, що на даному етапі розвитку національної правової системи вона позбавлена достатнього теоретичного підґрунтя та реальних перспектив для практичного втілення. Визнано обґрунтованою позицію вітчизняного законодавця, відповідно до якої комплексна охорона земельних правовідносин забезпечується традиційними видами юридичної відповідальності.

Стверджується, що причини недостатньої ефективності традиційних видів юридичної відповідальності у сфері земельних відносин здебільшого криються не в їх природі, а у вадах правового регулювання, недоліках механізмів їх реалізації та низькому рівні професіоналізму правозастосовців. Відтак, проблеми правової охорони земельних відносин доцільно вирішувати шляхом удосконалення існуючих механізмів цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності.

Ключові слова: юридична відповідальність, правопорушення, земельні відносини, порушення земельного законодавства, концепт земельно-правової відповідальності.

Lototskii M. M. CRITICISM OF THE CONCEPT OF LAND-LEGAL RESPONSIBILITY

The article discusses the system of legal liability for violations in the field of land relations. It is noted that according to current legislation, for violations of land law, citizens and legal entities bear civil, administrative, or criminal liability. At the same time, the idea is gradually gaining popularity in modern legal doctrine that, along with the mentioned types of legal liability, another type of liability is “involved” in the legal protection of land relations – land law liability. This concept is based on the fact that the prerequisites for the separation of land law liability are: insufficient effectiveness of other types of legal liability in countering land violations; high social importance of land relations as a subject of legal protection; a specific object of encroachment; the presence of specific penalties; a special subjective composition; special conditions and grounds for liability; the presence of a special procedure for applying liability measures. It is proven that the mentioned prerequisites cannot serve as a reliable criterion for distinguishing a new, independent type of legal liability. Based on a critical analysis of the doctrinal concept of land law liability, a conclusion is made that at this stage of development of the national legal system, it lacks sufficient theoretical basis and real prospects for practical implementation. The position of the domestic legislator is recognized as justified, according to which the comprehensive protection of land legal relations is ensured by traditional types of legal liability.

It is argued that the reasons for the insufficient effectiveness of traditional types of legal liability in the field of land relations are mostly hidden not in their nature, but in the flaws of legal regulation, shortcomings of their implementation mechanisms, and a low level of professionalism of law enforcers. Therefore, the problems of legal protection of land relations should be solved by improving the existing mechanisms of civil, administrative, and criminal liability.

Key words: legal responsibility, offense, land relations, violation of land legislation, concept of land legal responsibility.

Однією з головних Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, проголошених Указом Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019, є захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, боротьба з опустелюванням, припинення і розвертання процесу деградації земель [1]. Досягнення цієї цілі неможливе без надійної правової охорони землі, як основного національного багатства, а також суспільних відносин, що складаються у сфері володіння і користування земельними ресурсами [2, с. 83]. З огляду на свою багатоаспектність, правова охорона земель забезпечується широким комплексом правових засобів, спрямованих на попередження і припинення правопорушень, покарання за їх учинення, усунення (мінімізацію) їх шкідливих наслідків. Такі засоби мають різну природу, різну спрямованість, різні механізми реалізації. Кожен з них відіграє особливу роль у забезпеченні стабільного і безпечного функціонування земельних відносин. Проте, безумовно, найбільш вагомим, з точки зору загальної ефективності та масштабів застосування, засобом правової охорони є юридична відповідальність за порушення земельного законодавства.

Будучи втіленням негативної реакції держави на порушення прав, свобод і законності, юридична відповідальність служить головним інструментом протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. Через застосування репресивних заходів юридична відповідальність змушує суб'єктів, які ігнорують право і закон, відчувати на собі тягар державного примусу, усвідомити згубність протиправної поведінки та переваги дотримання загальнообов'язкових правил, встановлених у суспільстві.

Юридична відповідальність справляє потужний вплив не тільки на окремих порушників, а й на суспільну свідомість. Як зазначає М.Р. Гарат: “на загальносуспільному рівні виховний вплив юридичної відповідальності проявляється в тому, що успішна боротьба з правопорушеннями, своєчасне та невідворотне покарання винних формують загальну впевненість у неспитності державного контролю, дієвості правосуддя, захищеності прав та інтересів громадян. Це, в свою чергу, сприяє підвищенню правової культури, укріпленню законності та зміцненню правопорядку [3, с. 70]”.

Усвідомлюючи всю потужність правоохоронного потенціалу та широкі можливості юридичної відповідальності, законодавець відводить їй чільне місце в охороні земельних відносин. При цьому, оскільки деліквентні прояви у земельній сфері є дуже різноманітним, їх нейтралізація забезпечується різними видами юридичної відповідальності. Відповідно до ст. 211 Земельного кодексу України, за порушення земельного законодавства, громадяни і юридичні особи несуть

цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність [4]. Таким чином, охорона земельних відносин засобами юридичної відповідальності має комплексний характер. Вона ґрунтується на розгалуженій системі норм, інститутів і галузей деліктного права та передбачає системну протидію порушенням земельного законодавства.

Зі змісту вищеведеного положення ст. 211 Земельного кодексу України недвозначно випливає, що системна охорона земельних відносин забезпечується засобами трьох видів юридичної відповідальності: кримінальної, цивільної та адміністративної. Тим не менше, ряд вітчизняних науковців (Г.І. Балюк, А.І. Берлач, Т. Ковальчук, А. Правдюк, Т.Б. Саркісова, Р.С. Свистович), поряд із цивільною, кримінальною та адміністративною відповідальністю за такі порушення, виділяють особливий (спеціальний, автономний, галузевий тощо) тип відповідальності – земельно-правову відповідальність [5; 6; 7; 8].

Передумовами та підставами виокремлення земельно-правової відповідальності прибічники цієї концепції вважають: по-перше, недостатню ефективність заходів цивільної, кримінальної та адміністративної відповідальності у протидії земельним правопорушенням; по-друге, підвищену суспільну вагу земельних відносин, як предмета правової охорони; по-третє, специфічний об'єкт посягання (законні права власника землі чи землекористувача); по-четверте, закріплення у земельному законодавстві специфічних стягнень, основною метою яких є відновлення попереднього стану у земельних відносин та відшкодування витрат, завданих незаконним використанням земельної ділянки; по-п'яте, наявність особливого суб'єктного складу; по-шосте, особливі умови і підстави відповідальності; по-сьоме, наявність спеціальної процедури застосування заходів відповідальності [6, с. 434-436; 9, с. 438, 439].

Зазначені передумови, а також сучасні тенденції в правотворчій діяльності, розвиток законодавства та правової доктрини дають підстави для виділення нових видів як правопорушень, так і видів юридичної відповідальності за них, зокрема, автономного виду земельно-правової відповідальності, – пише Т.Б. Саркісова [10, с. 133]. “В ході реформування земельних відносин у системі інституту юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства виник її новий вид – земельно-правова відповідальність, який потребує детального вивчення спеціалістами в рамках національної правової науки для подальшого впровадження відповідних норм до Земельного кодексу України”, – резюмує А. Галагуза [11, с. 149].

При цьому, відсутність земельної відповідальності серед видів юридичної відповідальності, передбачених за правопорушення у сфері

земельних відносин частиною 1 ст. 211 Земельного кодексу України, прибічниками існування земельно-правової відповідальності розглядається як: “недолік законодавчої техніки [6, с. 434]” та “архаїзм в системі земельно-правового регулювання, який не має ні регулятивного, ні охоронного значення [12, с. 470]”.

Варто зазначити, що серед науковців, які обґрунтовують доцільність доктринального визнання та/або законодавчої формалізації земельної відповідальності, немає єдності в розумінні її природи, змісту та предмету охорони. Так, наприклад, одна група вчених (Т. Ковальчук, Т. Саркісова) вважає, що земельна відповідальність втілюється виключно у примусовому припиненні прав на земельну ділянку шляхом її безоплатного вилучення [6, с. 435]. Інша частина дослідників (О.О. Погрібний, І.І. Каракаш та ін.) стверджує, що заходами земельної відповідальності є: примусове припинення прав на земельну ділянку; приведення земельної ділянки в придатний для подальшого використання за цільовим призначенням стан; знесення самовільно збудованого об'єкта при самовільному зайнятті ділянки; відновлення знищених межових знаків, а також повернення ділянки законному користувачу [9, с. 438, 439]. У свою чергу, Р.С. Свистович, М.О. Шуміло і деякі інші вчені, оперуючи терміном “земельно-правова відповідальність”, використовують його для позначення збірного поняття, котре охоплює виключно традиційні види юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства, передбачені ч. 1 ст. 211 Земельного кодексу України [5, с. 47-50; 13, с. 181].

Аналіз наведених підходів, а так само – аргументів, котрі висуваються на користь існування земельно-правової відповідальності, як самостійного правового феномену, дає підстави для наступних міркувань:

1) на наш погляд, недостатню ефективність заходів цивільної, кримінальної та адміністративної відповідальності у протидії порушенням земельного законодавства не можна вважати вагомою передумовою для запровадження принципово нового типу юридичної відповідальності. Як свідчить практика, причини слабкої ефективності традиційних видів юридичної відповідальності здебільшого криються не в їх природі, а у вадах правового регулювання, недоліках механізмів їх реалізації та низькому рівні професіоналізму правозастосовців [14; 15; 16; 17; 18; 19]. За великим рахунком, це означає, саме в цих площинах (правовій, організаційній і кадровій) слід шукати способи вирішення наявних проблем. Цілком очевидно, що в умовах, коли система заходів цивільної, кримінальної та адміністративної відповідальності не забезпечує надійної охорони земельних

відносин, гіпотетичне запровадження нового типу юридичної відповідальності навряд чи здатне призвести до кардинального поліпшення ситуації. Більше того, воно обумовить появу широкого кола загальних полемічних питань, які потребуватимуть вирішення в умовах відсутності надійного доктринального і законодавчого підґрунтя;

2) не може слугувати належною передумовою і, тим більше, підставою для запровадження земельно-правової відповідальності “підвищена суспільна вага земельних відносин [10, с. 133]”. Існуючі види юридичної відповідальності забезпечують системну охорону всіх сфер суспільних відносин, в тому числі, найважливіших, з точки зору забезпечення верховенства прав і свобод людини, справедливості та загального миру, стабільного існування і динамічного розвитку суспільства. І, хоча порівняння важливості різних типів суспільних відносин завжди носитиме суто умовний характер, тим не менш, цілком очевидно, що традиційні види юридичної відповідальності (кримінальна, адміністративна, цивільна) в цілому надійно охороняють відносини різної суспільної ваги. Деякі з них можна назвати менш значущими для людини і суспільства, деякі – рівнозначними, а деякі – життєво важливими. При цьому палітра таких відносин є надзвичайно широкою. Охоплює вона і земельні відносини, і багато інших, які характеризуються не меншою соціальною цінністю. Необхідність їх ефективного захисту є безперечною, проте чи може вона слугувати передумовою/підставою для запровадження цілої низки спеціалізованих типів юридичної відповідальності? Вважаємо це питання риторичним. Адже у разі позитивної відповіді на нього, правничому загалу було б впору замислитись над концептуалізацію безпекової, військової, медичної, інфраструктурної, екологічної та багатьох інших типів відповідальності. Крім того, варто зважати, що сформована у вітчизняній правовій доктрині та юридичній практиці типологія юридичної відповідальності не заснована на галузевій спеціалізації. Існуючі види юридичної відповідальності охороняють відносини у найрізноманітніших царинах суспільного життя і не зосереджуються на “обслуговуванні” окремих галузей або сфер відносин, хоч якими важливими вони б не були.

У зв'язку з цим видається слушною думка М.В. Шульги про те, що специфіка землі, як об'єкта правової охорони, підтверджує: “тезу не про формування нового виду відповідальності, а про специфіку застосування існуючих видів відповідності за конкретні, у т. ч. земельні правопорушення [20, с. 215]”;

3) з наведеного вище випливає необґрунтованість тези про те, що однією з передумов запровадження земельно-правової відповідальності може слугувати наявність специфічного об'єкта

посягання у земельних правопорушень (законні права власника землі чи землекористувача). Повторимось: існуючі види юридичної відповідальності орієнтовані на системну протидію різним правопорушенням, котрі посягають на різні об'єкти [21, с. 25-27]. Відповідно, об'єкт посягання не є визначальним критерієм їх доктринальної та практичної концептуалізації. І навіть більше: безпека одних і тих самих суспільних відносин або сфер таких відносин нерідко забезпечується одразу декількома видами юридичної відповідальності. Земельні відносини (в тому числі, відносини з приводу землеволодіння та землекористування) не є винятком. На сьогодні вони охороняються засобами кримінальної, адміністративної і цивільної відповідальності. У цьому сенсі вони не володіють певною специфічністю чи унікальністю, яка б потребувала задіяння принципово нового засобу охорони;

4) розглядаючи питання про те, чи може слугувати підставою для запровадження земельно-правової відповідальності закріплення у земельному законодавстві специфічних стягнень, “основна мета яких носить, насамперед, не каральний характер, а відновлювальний характер [9, с. 439]”, маємо наголосити, що навіть сама його постановка є до певної міри дискусійною. Як вже зазначалося вище, прибічники запровадження земельно-правової відповідальності демонструють два різних уявлення про систему відповідних стягнень. Якщо одна група фахівців включає до цієї системи широкий комплекс правовідновлювальних заходів (приведення земельної ділянки в придатний для використання стан, знесення будинків, будівель і споруд, відновлення межових знаків тощо), то інша – обмежує її рамки тільки одним стягненням – примусовим припиненням прав на земельну ділянку [6, с. 435; 9, с. 438, 439].

На наш погляд, обидва неведені підходи характеризуються високим рівнем дискусійності. За великим рахунком, ні перший, ані другий підхід не дозволяють вести мову про існування в земельному праві специфічних галузевих санкцій. Наприклад, такі санкції, як “припинення права власності на земельну ділянку” та “знесення нерухомого майна”, прямо передбачена цивільним законодавством і має цивільно-правову природу [22, с. 76]. Що ж стосується конфіскації земельної ділянки, приведення земельної ділянки в придатний для використання стан, відновлення межових знаків та інших подібних заходів, то, знову ж таки, вони є нічим іншим, як традиційними способами захисту цивільних прав та інтересів, як-то: припинення дії, яка порушує право; відновлення становища, яке існувало до порушення; відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди (ч. 2 ст. 16 ЦК України).

Викладене не дозволяє розглядати правообмежувальні та правовідновлювальні заходи, передбачені за порушення земельного законодавства, як такі, що відображають галузеву специфіку земельного права та репрезентують особливий підхід до захисту земельно-правових відносин;

5) дискусійною бачиться також і теза про особливий суб'єктний склад, так званої, земельно-правової відповідальності. Прибічники ідеї про запровадження даного виду відповідальності стверджують, що суб'єктами кореспондуючих деліктних відносин виступають: з одного боку, уповноважені органи держави (уповноважена сторона), а, з іншого боку – землекористувачі і землевласники, які вчинили земельне правопорушення (зобов'язана сторона). Варто обмовитись, що окремі вчені вважають суб'єктами земельних правопорушень виключно землевласників (Т. Ковальчук, Т. Саркісова [6, с. 438]), однак ця позиція у рівній мірі підпадає під сказане далі.

Отже, у даному контексті закономірно виникає питання: чи дійсно зазначений суб'єктний склад “земельно-правової відповідальності” характеризується специфікою по відношенню до традиційних видів юридичної відповідальності? Щоб відповісти на нього, потрібно конкретизувати, кого ж саме пропонується вважати уповноваженою та зобов'язаною сторонами відповідальності. Як свідчить аналіз відповідних доктринальних концепцій, уповноваженою стороною “земельно-правової відповідальності” виступають, насамперед, суд, а також органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Що ж стосується землекористувачів і землевласників, як зобов'язаної сторони, то їх склад розкривається у Податковому кодексі України, відповідно до якого:

власниками земельних ділянок можуть бути юридичні та фізичні особи (резиденти і нерезиденти), які відповідно до закону набули права власності на землю в Україні, а також територіальні громади та держава щодо земель комунальної та державної власності відповідно (п.п. 14.1.34 ПК України);

землекористувачами можуть бути юридичні та фізичні особи (резиденти і нерезиденти), які користуються земельними ділянками державної та комунальної власності: на праві постійного користування; на умовах оренди (п.п. 14.1.73 ПК України) [23].

Навіть поверховий огляд суб'єктного складу уповноваженої та зобов'язаної сторін “земельно-правової відповідальності” дозволяє констатувати відсутність у ньому яскраво вираженої специфіки. Зокрема, і в складі уповноваженої сторони, і в складі зобов'язаної сторони представлені суб'єкти, які беруть участь у відносинах адміністративної, кримінальної і цивільної відповідальності. Так, наприклад, суди, органи виконав-

чої влади та органи місцевого самоврядування, з одного боку, а також фізичні і юридичні особи, які володіють або користуються земельними ділянками – з іншого боку, є суб'єктами відносин адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства.

Таким чином, і цей аргумент на користь запровадження земельно-правової відповідальності не можна назвати цілком переконливим;

6) у дискусії про доцільність або недоцільність запровадження земельно-правової відповідальності не має великої ваги такий аргумент, як наявність “особливих підстав відповідальності”. У теорії права прийнято виділяти фактичну, юридичну (нормативну, правову, нормативно-правову) і процесуальну підстави юридичної відповідальності [24, с. 20-21]. Відповідно, фактичною підставою визнається факт скоєння правопорушення [24, с. 21], юридичною (нормативною, правовою, нормативно-правовою) – наявність правових норм, які встановлюють відповідальність за правопорушення [25, с. 256; 26, с. 403], процесуальною (юрисдикційною) – правозастосовний акт, у якому міститься рішення стосовно конкретної справи та який індивідуалізує юридичну відповідальність [26, с. 404; 27, с. 480; 24, с. 23; 28, с. 79].

Цілком очевидно, що в умовах, коли певний тип юридичної відповідальності не існує фактично (тобто, не закріплений на законодавчому рівні), а лише дискутується, про наявність особливих юридичної (нормативної, правової, нормативно-правової) та процесуальної підстав мову вести просто некоректно. Адже, ні перша, ні друга підстава не можуть існувати без законодавчого регулювання деліктних і юрисдикційних відносин. Таким чином, єдиною підставою, котра, бодай гіпотетично, могла б слугувати критерієм запровадження нового виду юридичної відповідальності, є особлива фактична підстава, тобто певний тип правопорушень, наділений очевидною, чітко вираженою специфікою.

Між тим, аналіз правопорушень, які пропонується вважати фактичною підставою земельно-правової відповідальності, не дозволяє вести мову про їх специфічність, порівняно з адміністративними, цивільними та кримінальними правопорушеннями у сфері земельних відносин. Сама по собі сфера земельних відносин у цьому сенсі не є специфічною, адже на неї посягають різні типи правопорушень. Відповідні земельні відносини мають як публічний, так і приватний характер, тобто відповідають традиційному уявленню про загальні об'єкти адміністративно-правової, кримінально-правової та цивільно-правової охорони. Що ж до питання про особливу суспільну вагу таких відносин, то воно є відносним і дискусійним (дивись вище).

У світлі викладеного, теза про особливі підстави земельно-правової відповідальності не виглядає цілком переконливою;

7) на думку окремих науковців, однією з передумов доктринальної і законодавчої концептуалізації земельно-правової відповідальності є наявність спеціальної процедури її застосування [6, с. 436]. У даному зв'язку маємо зауважити, що вітчизняне законодавство не встановлює спеціальних процедур для розгляду і вирішення справ про правопорушення, які пропонується вважати фактичною підставою земельно-правової відповідальності. На сьогодні розгляд таких справ провадиться за правилами та у рамках цивільного судочинства. Цей факт, до речі, не заперечують і самі прибічники запровадження земельно-правової відповідальності. Ведучи мову про специфіку процедури її застосування, вони, насамперед, акцентують увагу на особливостях виявлення та встановлення підстав для застосування земельних стягнень, зокрема, для припинення права на земельну ділянку [6, с. 439].

Варто погодитись із тим, що діяльність, спрямована на виявлення та встановлення підстав для відповідальності за порушення земельного законодавства характеризується вираженою процедурною специфікою. Вона регламентується актами земельного законодавства та передбачає наявність особливого порядку реалізації. Проте, цю діяльність навряд чи можна назвати такою, що втілює заходи юридичної відповідальності. По-суті, у даному контексті мова йде не про деліктне провадження, спрямоване на розгляд справи про правопорушення та притягнення порушника до відповідальності, а про контрольно-наглядові заходи, які такому провадженню передують. Першочергова мета цих заходів – виявлення порушень земельного законодавства, їх процесуальна фіксація та передача відповідних матеріалів справи до суду. Натомість, безпосередній розгляд справи, остаточна кваліфікація правопорушення та прийняття рішення про застосування стягнення (читай – застосування земельної відповідальності) здійснюється судом у загальному порядку розгляду цивільних справ.

Крім того, навіть якщо припустити, що наявність спеціальної процедури здійснення попередніх контрольно-наглядових заходів може слугувати підставою для виділення нового виду юридичної відповідальності, то справедливості такого припущення неможливо довести на прикладі відповідальності у сфері земельних відносин. Адже цілком очевидно, що контрольно-наглядова діяльність у цій сфері спрямована на виявлення будь-яких порушень земельного законодавства (в тому числі, адміністративних, кримінальних, цивільних і дисциплінарних), а не порушень певного типу. Відповідно процедура її здійснення,

хоч і має специфічний алгоритм, проте не є специфічною по відношенню до окремих видів відповідальності. Іншими словами, попередня контрольно-наглядова процедура завжди однакова, незалежно від того, який саме тип провадження нею буде активовано та яку саме відповідальність буде застосовано у кінцевому підсумку.

Підсумовуючи усе вищевикладене, можемо резюмувати, що на даному етапі розвитку національної правової системи концепція земельно-правової відповідальності позбавлена надійного теоретичного підґрунтя. Наразі більшість аргументів, висловлюваних на користь запровадження даного виду юридичної відповідальності, бачаться недостатньо переконливими. В основній своїй масі вони мають дискусійний характер і не дають відповіді на головне питання: які ж саме істотні переваги цей крок може надати, порівняно з традиційними видами юридичної відповідальності, задіяними в охороні земельних відносин.

Варто погодитись із думкою С.В. Слюсаренка про те, що єдиним контекстом, у якому мова може йти про земельну відповідальність, є її розуміння як системи заходів адміністративної, цивільної і кримінальної відповідальності, застосовуваних для охорони земельних відносин [29, с. 170-172]. Втім, навіть такий, суто абстрактний концепт дуже важко вписується у загальнонаукове уявлення про існуючі види юридичної відповідальності та критерії їх виділення.

З огляду на викладене, можемо констатувати обґрунтованість позиції вітчизняного законодавця, відповідно до якої комплексна охорона земельних праводносин забезпечується засобами адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності.

Література

1. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019р. № 722/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 79. Ст. 2712.
2. Ярмиш О., Гуржій Т. Правове забезпечення земельної реформи в Україні. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2014. № 1. С. 83-92.
3. Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності: дис. ... доктора філософії: спец. 081 «Право»; Державний торговельно-економічний університет. Київ, 2023. 265 с.
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001р. № 2768-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. Ст. 2038.
5. Свистович Р. С. Земельно-правова відповідальність як спеціальний вид юридичної відповідальності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 3. Т. 2. С. 47-50.
6. Ковальчук Т., Саркісова Т. Земельно-правова відповідальність у системі юридичної відповідальності: *Відповідальність у публічному праві*: монографія / [П. Андрушко, І. Безклубий, Т. Гуржій та ін.]; за заг. ред. І. Безклубого. К. «Грамота», 2014. С. 433-442.
7. Берlach А.І. Проблеми юридичної відповідальності за нераціональне використання землі в сільському господарстві України. *Землепорядний вісник*. 1998. № 4. С. 21-23.
8. Правдюк А. Визначення та застосування земельно-правової відповідальності як спеціального виду юридичної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2014. № 7. С. 45-47.
9. *Земельне право України: підручник* / [Беженар Г. М., Бондар Л. О., Гавриш Н. С. і ін.]; за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. К.: Істина, 2003. 448 с.
10. Саркісова Т.Б. Підходи до розуміння земельно-правопорушення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 1. Т. 2. С. 132-135.
11. Галагуза А. Деякі проблемні аспекти земельно-правової відповідальності. *Юридичний вісник*. 2013. № 1. С. 146-149.
12. Шульга М.В. Особливості юридичної відповідальності за правопорушення в земельному праві. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 20-21 листоп. 2013 р.*; Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 468-470.
13. Шуміло О. М. *Земельне право України*. Харків: ХНУВС, 2017. 288 с.
14. Гуржій Т.О., Гуржій А.В. Удосконалення законодавства про відповідальність за адміністративні проступки. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2022. № 5. С. 78-87.
15. Гуржій Т.О. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин. *Вісник прокуратури*. 2008. № 8. С. 92-99.
16. Gurzhii T., Goncharuk S., Kuzmenko O., Berlach A., Yarmaki K. Establishment of the institute of administrative responsibility in the legal system of Ukraine. *Journal of Law and Political Sciences*. 2021. Vol. 26 (1). P. 261-284.
17. Шульга А.М. Генеза кримінальної відповідальності за злочини у сфері земельних відносин. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2016. № 3 (14). С. 87-98.
18. Мовчан Р. О. *Кримінальна відповідальність за злочини у сфері земельних відносин: законодавство, доктрина, практика*: монографія. Вінниця: ТОВ «Твори», 2020. 1152 с.
19. Шишка Р. Б., Шишка О. Р. Цивільно-правова відповідальність і деліктне зобов'язання. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1 (41). С. 271-280.
20. Шульга М. В. *Актуальні правові проблеми земельних відносин в сучасних умовах*. Харків: «Консум», 1998. 221 с.
21. Гуржій Т.О. Класифікація об'єктів адміністративних деліктів. *Вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 1. 24-29.
22. Гуржій Т.О., Музичка Є.О. Примусове звернення стягнень на майно боржника. *Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова*. Правознавство. 2018. Т. 23. Вип. 1(32). С. 73-86.
23. Податковий кодекс України від 02.12.2010р. № 2755-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 92. Т. 1. Ст. 3248.
24. Каленіченко Л. І. Загальнотеоретична характеристика підстав юридичної відповідальності. *Право і безпека*. 2016. № 4 (63). С. 20-24.
25. *Теорія держави і права* / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2014. 368 с.

26. *Теорія держави і права* / А. М. Шульга, Л. В. Новікова, В. І. Сідоров та ін.; за ред. А. М. Шульги. Харків: Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна, 2014. 464 с.
27. Скакун О. Ф. *Теорія держави і права*: підручник. 4-те вид., допов. і перероб. Київ: Алерта, 2014. 524 с.
28. Гуржій Т., Боровик Ю. Підстави адміністративної відповідальності у сфері народної медицини. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2017. № 5. С. 75–84.
29. Слюсаренко С. В. Особливості настання адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства юридичними особами. *Науковий вісник НУБІП*. Серія «Право». 2010. Вип. 156. С. 167-173.

УДК 342.124
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.19>

Ж. В. Мандриченко
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-9114-3044

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА АКСІОЛОГІЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНА АКСІОЛОГІЯ: ДО ПИТАННЯ ПОРІВНЯНОСТІ

Мета статті полягає в аналізі та порівнянні адміністративно-правової аксіології та конституційної аксіології з метою виявлення подібних та відмінних аспектів цих двох галузей права.

Виявлено, що конституційна аксіологія та адміністративно-правова аксіологія спираються на загальні принципи та цінності, які визначають основу правової системи країни та регулюють діяльність владних органів. Деякі подібні положення між ними включають наступні: а) спрямованість на розбудову правової держави (як у конституційній, так і в адміністративно-правовій аксіології важливою є ідея дотримання низки важливих для розбудови правової держави цінностей та принципів, у першу чергу це такі принципи, як верховенство права, законність, прозорість тощо); б) людиноцентризм як основний вектор подальшого розвитку (обидві галузеві аксіології покликані забезпечувати захист прав і свобод людини та громадянина перед державою та її органами); в) демократична направленість (конституційна та адміністративно-правова аксіологія базуються на демократичних засадах, таких як принципи народовладдя, участі громадян у владних процесах тощо); г) прагнення до справедливості та рівності (обидві галузеві аксіології ставлять за мету забезпечення справедливості та рівності перед законом для всіх осіб, незалежно від їхнього віку, статі, походження тощо); д) забезпечення відповідальності та прозорості (конституційна та адміністративно-правова аксіологія покликані забезпечити відкритість та прозорість владних процесів, а також відповідальність органів публічної влади та посадових осіб перед суспільством).

Резюмовано, що ці положення відображають загальний характер тих цінностей, на яких ґрунтується держава та система органів публічної влади в країні; ці цінності досліджуються як в рамках адміністративно-правової аксіології, так і конституційної аксіології.

Ключові слова: адміністративно-правова аксіологія, конституційна аксіологія, порівняння галузей права, цінності та принципи правової системи, людиноцентризм та права людини, демократичні засади і народовладдя.

Mandrychenko Zh. V. ADMINISTRATIVE-LEGAL AXIOLOGY AND CONSTITUTIONAL AXIOLOGY: ON THE QUESTION OF COMPARISON

The purpose of this article is to analyze and compare administrative-legal axiology and constitutional axiology in order to identify similar and different aspects of these two branches of law.

It has been found that constitutional axiology and administrative-legal axiology are based on common principles and values that form the basis of the legal system of the country and regulate the activities of governmental bodies. Some similar provisions between them include: a) focus on building a rule of law (both constitutional and administrative-legal axiology emphasizes the importance of adhering to a set of values and principles essential for building a rule of law, including the principles of supremacy of law, legality, transparency, etc.); b) human-centeredness as a primary vector of further development (both branches of axiology are designed to protect the rights and freedoms of individuals and citizens from the state and its bodies); c) democratic orientation (constitutional and administrative-legal axiology are based on democratic principles, such as the principles of democracy, citizen participation in governance processes, etc.); d) striving for justice and equality (both branches of axiology aim to ensure justice and equality before the law for all individuals, regardless of their age, gender, origin, etc.); e) ensuring accountability and transparency (constitutional and administrative-legal axiology are intended to ensure openness and transparency of governance processes, as well as accountability of public authorities and officials to society).

In conclusion, these provisions reflect the general nature of the values upon which the state and the system of public authorities in the country are based; these values are studied both within the framework of administrative-legal axiology and constitutional axiology.

Key words: administrative-legal axiology, constitutional axiology, comparison of legal branches, values and principles of the legal system, human-centeredness and human rights, democratic principles and popular sovereignty.

Постановка проблеми. Українська юридична література досить обмежено висвітлює питання адміністративно-правової аксіології, що створює потребу в пошуку альтернативних джерел для дослідження цієї проблеми. З огляду на цю обставину, важливо звернутися до робіт вчених, які спеціалізуються на конституційному праві України, оскільки саме в цій галузі права відзначено більшу увагу до аналізу аксіологічних аспектів. Результати їх досліджень можуть стати важли-

вим доповненням до нашого розуміння адміністративно-правової аксіології та її ролі у сучасній правовій системі України. Такий міждисциплінарний підхід дозволить отримати більш глибоке уявлення про цей аспект адміністративного права та виявити його значення для розвитку правової науки в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При аналізі останніх досліджень і публікацій, виявлено, що найбільш подібною до обраної теми є нау-

кова праця О.Р. Радишевської під назвою «Конституційні цінності як аксіологічний чинник формування загального адміністративного права України» (див. [1]). У свою чергу, серед фахівців з конституційного права, «дзеркальна» проблематика була розглянута лише в окремих статтях (див. наприклад, [2-3]). Таким чином, можна вважати, що ця тема залишається досить актуальною і потребує подальших досліджень.

Мета цієї статті полягає в аналізі та порівнянні адміністративно-правової аксіології та конституційної аксіології з метою виявлення подібних та відмінних аспектів цих двох галузей права. Через цей аналіз, стаття спрямована на встановлення зв'язків між ними, розуміння впливу цінностей та принципів на формування та розвиток правової системи країни, а також визначення перспектив подальших досліджень у цьому напрямі.

Основний текст. Для того, щоб виявити можливість запозичень, треба проаналізувати та порівняти предмет правового регулювання цих галузей системи права України.

Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко сформулювали, що адміністративне право регулює чотири групи суспільних відносин.

До першої групи вони віднесли «суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед публічною адміністрацією, прав і свобод людини та громадянина», до другої – «суспільні відносини, які мають місце у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності» [4, с. 58] – такими як земля, об'єкти інфраструктури та інші об'єкти, які перебувають у сфері публічного адміністрування.

На думку дослідників, третя група суспільних відносин в межах предмету адміністративного права України – це «суспільні відносини, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади», а четверта, остання – це «суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства» [4, с. 58]. Варто погодитись з тим, що у контексті адміністративного права України, внутрішньоорганізаційна діяльність державних органів становить важливий аспект, який включає в себе організаційну структуру, процедури та норми, що регулюють їхню внутрішню діяльність. Взаємодія органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства також відіграє важливу роль у забезпеченні ефективності адміністративної системи та захисті прав і інтересів громадян.

Колектив авторів підручника «Адміністративне право України» під керівництвом В. Галунька визначив предмет правового регулювання адміністративного права більш лаконічно. На думку дослідників, суспільні відносини, які формують

предмет адміністративного права України, окреслюються двома групами відносин. Перша група – це суспільні відносини, «що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг» [5, с. 29]. Таке визначення предмету адміністративного права, як суспільних відносин, пов'язаних з правами і свободами особистості у процесі надання адміністративних послуг, акцентує на важливості захисту інтересів громадян у взаємодії з органами влади. Це підкреслює значення адміністративного права як галузі, спрямованої на забезпечення справедливості та регулювання владних повноважень у відносинах між державою та особистістю.

На думку авторського колективу, друга група відносин, які окреслюють предмет правового регулювання адміністративного права, пов'язані з «адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності» [5, с. 29]. Дослідники в межах цієї групи суспільних відносин виокремили дві підгрупи: по-перше, відносини, що «у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави», а по-друге, вони наголошують на тому, що «розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових адміністративних актів на основі та з виконання законів» [5, с. 29]. Ця визначеність другої групи відносин у межах предмету адміністративного права уточнює важливі аспекти діяльності публічної адміністрації, включаючи як виконання законів на рівні держави в цілому, так і ухвалення підзаконних нормативно-правових актів в рамках виконання законодавства. Однак, цитована фраза може викликати певне непорозуміння, оскільки вона не узгоджена з авторами і може потребувати додаткового уточнення.

Доволі лаконічно визначив предмет адміністративного права відомий вчений С.Г. Стеценко. Він сформулював, що «предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією» [6, с. 30]. Визначення предмету адміністративного права, запропоноване С.Г. Стеценком, чітко виокремлює ключові аспекти суспільних відносин, які лежать в основі цієї галузі права. Зокрема, акцентується на взаємодії суб'єктів публічної адміністрації та приватних осіб, а також на наданні адміністра-

тивних послуг та виконанні виконавчо-розпорядчої діяльності.

Також С.Г. Стеценко сформулював, що «метод адміністративного права – це сукупність способів правового регулювання» [7, с. 13]. Дослідник звернув увагу на методологічні аспекти адміністративного права, зазначивши, що методи цієї галузі включає різноманітні способи правового регулювання. Особливу увагу приділено імперативному методу, який є основоположним і широко використовується у практиці адміністративного правозастосування. Цей метод визначає основні правила та норми, які зобов'язують суб'єкти публічної адміністрації до виконання визначених державою завдань та обов'язків.

Предмет правового регулювання конституційного права дослідники також визначають по-різному. Як і в разі предмету правового регулювання адміністративного права, це може бути сформульовано досить громіздкими та складними фразами.

Так, авторський колектив видання «Конституційне право України: прагматичний курс» визначив, що конституційне право це «фундаментальна та провідна галузь права, сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що визначають політичні, економічні, соціальні, екологічні, культурні та духовні основи конституційного ладу України, організацію та функціонування демократичної правової держави, громадянського суспільства та правовий статусу людини й громадянина» [8, с. 17]. Ця дефініція супроводжується переліком суспільних відносин. Цей перелік містить 7 пунктів, кожен з яких сформульовано достатньо детально. Наприклад, на першому місці у переліку автори розмістили «основи правового статусу людини й громадянина, принципи взаємозв'язків між громадянином і державою, основні права, свободи та обов'язки людини та громадянина, гарантії їх забезпечення» [9, с. 17], а відразу потім – «основи народовладдя, проведення виборів та референдумів, мітингів та демонстрацій, походів, зібрань та інших форм безпосередньої демократії» [9, с. 17]. Зазначений перелік відображає широкий спектр аспектів, які належать до предмету конституційного права та його регулювання.

Авторським колективом майже у тому ж складі у більш пізньому виданні була запропонована більш лаконічна характеристика предмету правового регулювання конституційного права. Згідно з цією характеристикою, предмет правового регулювання аналізованої галузі охоплює чотири групи суспільних відносин, до числа яких належать: «1) засади народовладдя, суверенітет народу; 2) устрій держави як організації влади народу та для народу; 3) засади функціонування держави; 4) характер зв'язків між державою та конкретною

особою» [9, с. 28]. Таке більш лаконічне формулювання предмету конституційного права дозволяє узагальнено визначити його ключові аспекти.

Інколи дослідники ведуть мову не про предмет правового регулювання конституційного права, а про «предмет конституції» (ймовірно, що йдеться про предмет конкретного Основного Закону – Конституції України 1996 року). Так, «предметом конституції є суспільні відносини що регулюються чи реально можуть бути урегульовані конституційними нормами. Серед них відносини з основ: а) конституційного ладу; б) правового статусу людини і громадянина; в) безпосередніх форм народовладдя; г) парламенту; д) глави держави; е) органів виконавчої влади; є) прокуратури; ж) правосуддя; з) територіального устрою; и) статусу Автономної Республіки Крим; і) місцевого самоврядування; й) органів конституційної юрисдикції; і) внесення змін до конституції тощо» [10, с. 52]. Варто зауважити, що така пропозиція поки що не знайшла поширення в юридичній літературі.

Однак, ця пропозиція є цікавою саме для фахівців з адміністративного права. Поняття «предмет конституції» в адміністративно-правових дослідженнях є важливим, оскільки Конституція України 1996 року визначає принципи та основи державного устрою, правового регулювання діяльності органів публічної влади та правового статусу особистості. У зв'язку з цим, вона є основним джерелом адміністративного права в Україні. Тому поняття «предмет конституції» допомагає зрозуміти основні принципи та структуру органів публічної влади та основи правового статусу людини і громадянина, а також спрямовує на дослідження конституційних норм, що впливають на адміністративно-правові відносини.

Отже, предмет правового регулювання в конституційному праві зазвичай охоплює основи правового статусу особистості, систему та функції органів публічної влади, принципи організації та функціонування Української держави, процедури зміни та захисту конституційного ладу. З іншого боку, предмет адміністративного права включає регулювання взаємодії між органами публічної влади та громадянами, правовий статус та діяльність органів публічної влади, адміністративні процедури та процеси. Виходячи з цього, обидві галузі права спрямовані на регулювання суспільних відносин у державі та забезпечення правопорядку, на встановлення режиму законності.

Проте, конституційне право здебільшого сконцентроване на встановленні фундаментальних принципів та норм, які визначають основи державного устрою та системи права в цілому. Адміністративне право, у свою чергу, спеціалізується на регулюванні конкретних адміністративних відносин, що виникають між органами публічної

влади та громадянами у процесі публічного управління (публічного адміністрування). Отже, основна відмінність полягає в тому, що конституційне право створює загальні правові основи, підґрунтя, тоді як адміністративне право спрямоване на конкретну адміністративну діяльність та взаємовідносини між суб'єктами цієї діяльності.

Галузь адміністративного права та галузь конституційного права також подібні тим, що мають схожі методи правового регулювання. Методи правового регулювання в адміністративному та конституційному праві мають спільні аспекти, оскільки обидва напрямки права спрямовані на забезпечення процесів розбудови правової держави та реалізацію прав та свобод людини і громадянина. Фахівці-конституціоналісти констатують «використання диспозитивного та імперативного методів правового регулювання, але перевагу прийомів імперативного, централізованого регулювання, коли відносини між суб'єктами права ґрунтуються на засадах субординації, тобто підпорядкування одного суб'єкта іншому» [9, с. 29]. Це твердження буде справедливим також і для галузі адміністративного права (дивись, наприклад, [11-13]).

Вказані спільні риси та відмінності створюють можливість застосування досягнень у сфері конституційної аксіології у наукових дослідженнях у галузі адміністративно-правової аксіології. Виникає логічне питання: чому конституційна аксіологія є цікавою для дослідження адміністративно-правової аксіології?

Конституційна аксіологія важлива для дослідження адміністративно-правової аксіології з кількох причин.

Першою причиною є орієнтація на цінності. Конституційна аксіологія визначає основні конституційні цінності, на яких ґрунтується Українська держава та суспільство, правова система України. Вона встановлює фундаментальні принципи, які повинні відображатися у всіх галузях права, включаючи адміністративне право.

Другою причиною є особливе місце Конституції України 1996 року у системі джерел права. Конституційні норми визначають рамки діяльності органів публічної влади, у т.ч. обсяг повноважень та відповідальність цих органів перед суспільством. Основний закон України входить до системи джерел адміністративного права, і на сучасному етапі найбільш детально цей нормативно-правовий акт аналізується фахівцями з конституційного (а не адміністративного) права.

Третьою причиною є сутність правозастосовної діяльності. Адже знання конституційних цінностей та принципів є важливим для правозастосовної діяльності. Органи публічної влади повинні діяти в межах Конституції та забезпечувати захист прав і свобод особистості, орієнтуючись на

цінності Основного Закону 1996 року (дивись другу причину вище).

В якості четвертої причини виступає сутність правоохоронної діяльності. Конституційні цінності служать основою для правоохоронної діяльності, яка регламентується переважно нормами адміністративного права.

Таким чином, розуміння конституційних цінностей допомагає зрозуміти основи публічного управління (адміністрування) та забезпечити його відповідність вимогам чинного законодавства України.

Ще одне важливе питання, яке невід'ємно виникає при порівнянні двох об'єктів – конституційної аксіології та адміністративно-правової аксіології, полягає в необхідності виявлення подібних положень між ними. Це дозволить з'ясувати, що спільного між конституційною аксіологією та адміністративно-правовою аксіологією.

Висновки. Конституційна аксіологія та адміністративна аксіологія спираються на загальні принципи та цінності, які визначають основу правової системи країни та регулюють діяльність владних органів. Деякі подібні положення між ними включають:

- спрямованість на розбудову правової держави (як у конституційній, так і в адміністративно-правовій аксіології важливою є ідея дотримання низки важливих для розбудови правової держави цінностей та принципів, у першу чергу це такі принципи, як верховенство права, законність, прозорість тощо);

- людиноцентризм як основний вектор подальшого розвитку (обидві галузеві аксіології покликані забезпечувати захист прав і свобод людини та громадянина перед державою та її органами);

- демократична направленість (конституційна та адміністративно-правова аксіологія базуються на демократичних засадах, таких як принципи народовладдя, участі громадян у владних процесах тощо);

- прагнення до справедливості та рівності (обидві галузеві аксіології ставлять за мету забезпечення справедливості та рівності перед законом для всіх осіб, незалежно від їхнього віку, статі, походження тощо);

- забезпечення відповідальності та прозорості (конституційна та адміністративно-правова аксіологія покликані забезпечити відкритість та прозорість владних процесів, а також відповідальність органів публічної влади та посадових осіб перед суспільством).

Ці положення відображають загальний характер тих цінностей, на яких ґрунтується держава та система органів публічної влади в країні; ці цінності досліджуються як в рамках адміністративно-правової аксіології, так і конституційної аксіології.

Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб глибше дослідити взаємозв'язок між конституційною та адміністративно-правовою аксіологією, а також виявити їхні взаємовплив та взаємодію в контексті становлення та розвитку правової системи країни. Дослідження може охоплювати аналіз нормативно-правових актів, судової практики, доктринальних джерел та інших аспектів, що стосуються цих двох галузей права. Такий аналіз допоможе краще зрозуміти роль цінностей та принципів у формуванні та реалізації публічної влади, а також визначити шляхи для подальшого удосконалення адміністративного та конституційного законодавства з метою забезпечення правової державності та захисту прав та свобод громадян.

Література

1. Радішевська О. Р. Конституційні цінності як аксіологічний чинник формування загального адміністративного права України. *Публічне право*. 2019. № 3. С. 30-38.
2. Mishyna N. Ukrainian Legislation on Associations: Constitutional Axiology And The European Court Of Human Rights' Case *Koretskyu and Others v. Ukraine*. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2022. Т. 31. С. 57-63.
3. Qaracayev S. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135-138.
4. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіге, 2014. 376 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
6. Стеценко С. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання : сучасні проблемні питання. Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип. 35. С. 31–34.
7. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : Навч. посіб. Вид. 3-тє, переоб. та доп. К. : Атіка, 2011. 624 с.
8. Конституційне право України: прагматичний курс : навч. посіб. / М. В. Афанасьєва, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Д. Батан [та ін.] : за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова ; тех. ред. Ю. Д. Батан. Одеса : Юридична література, 2017. 256 с.
9. Конституційне право України : навч.-метод. посібник [Електронний ресурс] / Д. С. Терлецький, М. В. Афанасьєва, Ю. Д. Батан та ін. ; за заг. ред. Д. С. Терлецького. Одеса : 2020. 242 с.
10. Актуальні проблеми конституційного права України : Підручник / За заг. ред. професора Олійника А. Ю. К.: Видавничий дім «Скіф», 2012. 552 с.
11. Голосніченко І. П. Адміністративне право України : основні поняття : [навч. посіб.] / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. К. : ГАН, 2005. 231 с.
12. Коломoeць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
13. Золотухіна Л.О., Легеза Ю.О. Право на захист публічного інтересу як об'єкт правовідносин. *Юридичний бюлетень*. 2020. Випуск 13. С. 17-24.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.20>**М. І. Сідор**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-3217-1707

І. І. Омельченко

здобувач вищої освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Магістр»
факультету судового та міжнародного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0009-0000-1221-619X

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті розглянуто сучасні підходи до розуміння поняття «бюджетна система», у межах яких вона розуміється як сукупність бюджетів, що діють на території України, як сфера реалізації бюджетних правовідносин та як невід'ємний елемент будь-якої держави. Досліджено структуру бюджетної системи України та зміст її складових. Розглянуто принципи побудови бюджетної системи, що передбачені діючим бюджетним законодавством, зазначено, що перелік цих принципів не є вичерпним та потребує періодичного перегляду у зв'язку з реформуванням бюджетної системи та трансформацією бюджетних правовідносин відповідно до економічних, соціальних, політичних та правових реалій. Обґрунтовано необхідність доповнення таким принципом бюджетної системи, як принцип відповідальності учасників бюджетного процесу. Це надасть змогу та підґрунтя для подальшого удосконалення бюджетного законодавства з питань притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства всіх учасників бюджетного процесу без виключення, а не лише розпорядників бюджетних коштів.

Проаналізовано вплив воєнного стану на бюджетну систему та порядок правового регулювання і здійснення бюджетних правовідносин у залежності від тимчасових змін, яких було внесено до бюджетного законодавства. Визначено роль та значення місцевих бюджетів, як елементів бюджетної системи України, у подоланні негативних наслідків повномасштабної військової агресії.

Визначено, що в сучасних умовах змінилися роль та значення місцевих бюджетів, за рахунок коштів яких реалізуються завдання, які у звичайних умовах забезпечуються за рахунок державного бюджету. Розглянуто зміни, що відбулися як щодо доходів, так і видатків місцевих бюджетів. Обґрунтовано необхідність продовження реформи децентралізації бюджетної системи, що має стати однією з умов подолання фінансової кризи, що обумовлена військовими діями, як під час війни, так і після її завершення. Це дасть місцевим органам влади автономію та стимулює у пошуку нових джерел фінансових ресурсів, залученні іноземних інвестицій, виході на кредитний ринок, отриманні грантів на певні проекти.

Ключові слова: бюджетна система, принципи бюджетної системи, відповідальність за порушення бюджетного законодавства, воєнний стан, реформа децентралізації.

Sidor M. I., Omelchenko I. I. THE BUDGET SYSTEM OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

The article describes modern approaches to understanding the concept of «budget system», within which it is understood as a set of budgets operating on the territory of Ukraine, as a sphere of implementation of budgetary legal relations and as an integral element of any state. The structure of the budget system of Ukraine and the content of its components are studied. The principles of building the budget system provided for by the current legislation were considered, and it was noted that the list of these principles is not exhaustive and requires periodic review in connection with the reform the budget system and the transformation of budget legal relations in accordance with economic, social, political and legal realities. The necessity of supplementing the budget system with such principle as the principle of responsibility of the participants in the budget process is substantiated. This will provide an opportunity on a basis for further improvement of the budget legislation on issues of bringing to justice for violations all participants in the budget process without exception, and not only managers of budget funds.

The impact of martial law on the budget system and the procedure for legal regulation and implementation of budget legal relations is analyzed depending on the changes made to the budget legislation. The role and significance of local budgets as elements of budget system of Ukraine in overcoming the negative consequences of full-scale military aggression is defined.

It was determined that in modern conditions the role and significance of local budgets have changed, at the expense of which tasks are implemented, which under normal conditions are provided at the expense of the state budget. The changes that have taken place both in terms of revenues and expenditures of local budgets have been considered. The need to continue the reform of the decentralization of the budget system, which should become one of the conditions for overcoming the financial crisis caused by military actions, both during the war and after its end, is substantiated. This will give local authorities autonomy and incentives in finding new sources of financial resources, attracting foreign investments, entering the credit market, and receiving grants for certain projects.

Key words: budget system, principal of the budget system, responsibility for violation of budget legislation, martial law, decentralization reform.

Постановка проблеми. Починаючи з проголошення незалежності та протягом наступних років бюджетна система України піддавалась певним трансформаціям та постійному реформуванню. Це обумовлено становленням незалежної держави, формуванням державного апарату та подальшої його трансформації, становлення фінансової системи в цілому та окремих її ланок. У подальшому на порушення стабільності бюджетної системи впливали неефективність бюджетних видатків, постійний бюджетний дефіцит, щорічний великий державний борг та неефективна система міжбюджетних відносин.

Незважаючи на позитивні досягнення в реформуванні бюджетної системи, залишаються невирішеними певні питання, що свідчить про незавершеність трансформаційних процесів у бюджетній системі або поверховість їх здійснення. Слід також зазначити, що повномасштабне військове вторгнення недружнього сусіда-агресора мало суттєві наслідки як для економіки в цілому, так і бюджетної системи безпосередньо. Воно фактично призвело до часткового або повного зупинення більшості бюджетних реформ.

Сучасний період розвитку бюджетної системи характеризується найбільшим комплексом ризиків та загроз. За наявності таких складних обставин на державу покладається обов'язок щодо забезпечення подолання впливу небезпечних зовнішніх та внутрішніх факторів та стимулювання розвитку бюджетної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основу дослідження становлять висновки, які зробили провідні вчені у сфері фінансів та фінансового права, зокрема: Ю. Бугель, Т.Г. Буй, У.З. Ватаманюк-Зелінська, С.О. Гаврилюк, О.Р. Західна, Т.К. Кваша, В.В. Круглякова, Т.А. Латковська, Н. Матвійчук, Г. Наконечна, О.К. Прімерова, І.Р. Рахвал, І.А. Сікорська, К.О. Токарева, І.М. Штундер. Однак слід зазначити, що в існує багато факторів, що впливають на функціонування бюджетної системи та вимагають відповідних перетворень, а це відповідно обумовлює необхідність дослідження цих трансформацій у бюджетній системі.

Метою статті є дослідження сучасних викликів, що стоять перед бюджетною системою України, та їх вплив на зміст бюджетних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Для функціонування будь-якої держави необхідні відповідні фінансові ресурси, які забезпечують виконання її завдань та функціонування органів публічної влади. Ці ресурси в основному зосереджуються у бюджетній системі, є центральною ланкою фінансової системи держави.

Бюджетну систему України можна розглядати як врегульовану нормами права сукупність

бюджетів, що діють на території країни. Бюджетна система України має дворівневу будову та складається з державного та місцевих бюджетів. Основним призначенням бюджетної системи є максимальне наближення джерел фінансування державних послуг до суб'єктів, яким надаються ці послуги. Відповідно до ст. 95 Конституції України бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [1].

Бюджетний кодекс України визначає бюджетну систему України, як сукупність державного та місцевих бюджетів, яка побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устроїв. Відповідно до ст. 5 Бюджетного кодексу України бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. У свою чергу, до місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. При цьому, в цій статті не розкрито, що саме має на увазі законодавець під категорією «бюджети місцевого самоврядування». Це впливає з п. 2 ст. 2 Бюджетного кодексу України, де визначено, що бюджетами місцевого самоврядування є: бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також районів у містах, якщо створено відповідні районні ради [2]. З положень бюджетного законодавства було виключено також такий різновид бюджетів місцевого самоврядування, як бюджети об'єднаних територіальних громад. При цьому вичерпний перелік різновидів бюджетів, що становлять бюджетну систему України передбачався ст. 5 Бюджетного кодексу України до прийняття Закону України від 15 грудня 2020 р. № 1081-ІХ [3]. Доцільність таких змін викликає сумніви, адже для чіткого визначення структури бюджетної системи і передбачено ст. 5 Бюджетного кодексу України.

Слід також зазначити, що відповідно до бюджетного законодавства бюджети місцевого самоврядування віднесено до місцевих бюджетів, тобто законодавець розглядає бюджети місцевого самоврядування як різновид місцевих бюджетів. Порівнюючи ці дві категорії, можливо виокремити як спільні, так і відмінні ознаки. Спільною ознакою є територіальний критерій виокремлення цих різновидів бюджетів: обласний рівень, районний рівень, міський, селищний та сільський рівні. Цей критерій, як вже зазначалося, ґрунтується на адміністративно-територіальному поділові України. Що ж стосується відмінностей, то, коли йдеться про такі місцеві бюджети, як бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети, у бюджетному процесі задіяно як органи державної влади на місцях, так і органи місцевого

самоврядування. Так, відповідно до бюджетного законодавства, складання і схвалення прогнозів, складання і виконання цих бюджетів, звітування про їх виконання здійснюють відповідні місцеві державні адміністрації, як органи виконавчої влади на місцях. Затвердження цих бюджетів та звітності про їх виконання здійснюють органи місцевого самоврядування в особі місцевих рад відповідного рівня. Що ж стосується бюджетів місцевого самоврядування, то у бюджетному процесі щодо них задіяно лише органи місцевого самоврядування. Це впливає з положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо незалежності та самостійності, відповідно до яких держава не має втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування. Відповідно до п. 5 статті 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не допускається втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання бюджетів місцевого самоврядування, за винятком випадків, передбачених законодавством [4].

Відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу України бюджетна система України ґрунтується на таких принципах, як: 1) єдності бюджетної системи України; 2) збалансованості; 3) самостійності; 4) повноти; 5) обґрунтованості; 6) ефективності та результативності; 7) субсидіарності; 8) цільового використання бюджетних коштів; 9) справедливості й неупередженості; 10) публічності та прозорості [2]. Слід зазначити, що у ст. 5 Бюджетного кодексу України 2001 року, що втратив чинність, передбачався ще один принцип бюджетної системи, а саме принцип відповідальності учасників бюджетного процесу. Однак, у діючому Бюджетному кодексі України від 8 липня 2010 року його взагалі виключено, що є безпідставним та таким, що потребує обов'язкового відновлення у Бюджетному кодексі України із чітким регулюванням механізму його реалізації. Вбачається, що принцип відповідальності учасників бюджетного процесу має бути одним з найголовніших. Зміст цього принципу полягає у тому, що за порушення законності та фінансової дисципліни кожен учасник бюджетного процесу повинен нести відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Відповідальність є одним із найдієвіших засобів забезпечення законності здійснення бюджетного процесу та виконання повноважень учасниками бюджетного процесу. Саме існування інституту відповідальності є одним із найефективніших способів забезпечення бюджетної дисципліни та належного виконання повноважень кожним учасником бюджетного процесу на будь-якій із його стадій, профілактики правопорушень та усунення їх наслідків [5, с. 90]. Це обумовлено тим, що не можна гарантувати виконання суб'ек-

том правовідносин встановлених законом обов'язків без передбачення можливості застосування певних юридичних санкцій за невиконання або неналежне виконання таких обов'язків.

Бюджетний кодекс України хоч і надає визначення порушення бюджетного законодавства, якого може бути вчинено на будь-якій стадії бюджетного процесу, проте передбачає лише деякі їх склади і лише на одній із стадій бюджетного процесу – на стадії виконання бюджету. Таким чином, у ролі суб'єктів порушень бюджетного законодавства законодавець вбачає лише розпорядників бюджетних коштів. Така ситуація є прогалиною у правовому регулюванні бюджетного процесу, вона спонукає до неналежного ставлення решти учасників бюджетного процесу до їхніх прямих обов'язків, що обходиться державі значними фінансовими втратами.

У ст. 116 Бюджетного кодексу України міститься перелік порушень бюджетного законодавства, а саме 41 склад. При цьому цей перелік не є вичерпним. Аналіз національного законодавства надає можливість зробити висновок, що ним передбачено відповідальність в основному за недотримання учасниками бюджетного процесу встановленого Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами порядку виконання бюджету за видатками чи звітування про виконання бюджету, а суб'єктами цих правопорушень є лише розпорядники бюджетних коштів [6, с. 35].

У Бюджетному кодексі України передбачено не лише перелік порушень бюджетного законодавства, але й певні заходи впливу, які застосовуються у разі вчинення правопорушень бюджетного законодавства, а саме у ст. 117 Бюджетного кодексу України [2]. Порядок застосування цих заходів регламентується на рівні підзаконних нормативно-правових актів, а не Бюджетним кодексом України. Таким чином, законодавець передбачає заходи, які можна віднести до фінансово-правової відповідальності.

Посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність, тобто порушення бюджетного законодавства, якого вчинено розпорядником або одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь. Таким чином, відповідальність за порушення бюджетного законодавства також передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України.

Фактично є відсутніми норми щодо відповідальності за недотримання учасниками бюджет-

ного процесу порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін до бюджету, не передбачено відповідних складів порушень бюджетного законодавства, або неможливість притягнення певних суб'єктів до відповідальності. Прикладом цього є питання відповідальності Міністерства економіки України та Державної служби статистики України щодо достовірності та обґрунтованості даних, які ними подаються до Міністерства фінансів України та інших органів державної влади на стадіях складання та розгляду Бюджетної декларації та складання проекту Державного бюджету України, і лягають в основу Державного бюджету на наступний бюджетний період.

Загально визнано, що не може бути суб'єктом правопорушення, в тому числі і порушення бюджетного законодавства, Верховна Рада України. Протягом років незалежності України, лише декілька разів закон про Державний бюджет України приймався вчасно, тобто постійно при прийнятті такого закону на відповідний рік відбувалося пряме порушення п. 6 ст. 157 Закону України про Регламент Верховної Ради України, де закріплено, що закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня, що передує плановому. Хоча ст. 116 Бюджетного кодексу України і передбачено, що порушенням бюджетного законодавства визначається недотримання учасником бюджетного процесу встановленого порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету, однак в національному законодавстві норми, що встановлювали би відповідальність за порушення строків або процедури розгляду зазначеного проекту, є відсутніми.

Отже, хоча склад правопорушення і визначено, настання юридичних наслідків у разі вчинення такого правопорушення не передбачено.

Слід зазначити, що несвоєчасне прийняття закону про Державний бюджет України порушує наступне виконання бюджету, при чому не стільки державного, скільки місцевих бюджетів, які затверджуються після державного.

Цікавим є також питання відповідальності Кабінету Міністрів України стосовно звіту про виконання закону про Державний бюджет України. Законодавством встановлено зміст та терміни подання такої звітності, але нічого не зазначено щодо порушення цих термінів.

Прогалиною в національному законодавстві є також і те, що законодавець не передбачає правових наслідків у разі відхилення звіту про виконання Державного бюджету. Бюджетним кодексом України передбачено, що в разі відхилення звіту про виконання бюджету, він повертається на доопрацювання, тобто для усунення недостовірних даних та повторного представлення у строк.

Не закріплюються юридичні наслідки і стосовно неналежного виконання Державного бюджету України Кабінетом Міністрів України. У жодному нормативно-правовому акті не міститься положення щодо відповідальності уряду на той випадок, якщо він не відзвітувався за належне виконання Державного бюджету, що може розцінюватись як неналежне виконання своїх повноважень, або небажання їх виконувати з певних причин (політична, економічна чи особиста зацікавленість).

Зважаючи на важливість Державного бюджету для функціонування держави, вбачається, що це можна вважати підставою для прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри всьому урядові, або відповідальність повинні нести відповідні посадові особи, серед яких центральне місце посідають Прем'єр-міністр України та Міністр фінансів України.

Сучасним викликом бюджетної системи України також є підступна повномасштабна військова агресія держави-нападника. В умовах воєнного стану надзвичайно важливо забезпечити належне виконання як державного бюджету, так і місцевих бюджетів. На теперішній час перед Україною стоїть завдання забезпечити ефективне функціонування бюджетної системи та переорієнтувати цілі, які раніше ставила перед собою держава. Це стосується перерозподілу бюджетних ресурсів, надання соціальних послуг громадянам, збільшення видатків на оборону, перегляду джерел наповнення бюджету та залучення міжнародної фінансової допомоги. Узгодженість та оперативна координація бюджетної політики є необхідною умовою для підтримання фінансової стабільності країни. Ця роль залишатиметься ключовою і в повоєнний час [7, с. 194].

Бюджетна система є одним із основних джерел забезпечення військових і соціальних потреб під час війни, а також здатності успішної відбудови України після її закінчення. Після повномасштабного вторгнення економіка України відчула суттєві наслідки у вигляді зниження доходів до бюджетів усіх рівнів бюджетної системи, збільшення бюджетного дефіциту, збільшення залежності бюджету від зовнішньої фінансової допомоги, докорінної зміни структури бюджетних видатків, збільшення витрат на оборону та безпеку, збільшення навантаження на місцеві бюджети та застосування заходів їх підтримки.

Проблемою бюджетної системи України є те, що через воєнний стан і спрямування економіки України на забезпечення потреб оборони відбулося повне або часткове зупинення всіх бюджетних програм і реформ [8, с. 18].

Військова агресія обумовила необхідність змін у структурі бюджетних правовідносин. З метою забезпечення функціонування економіки та під-

тримки населення було прийнято низку законів та підзаконних нормативно-правових актів, більшість з яких будуть діяти на період воєнного стану, а деякі з них – ще протягом року після війни.

Одним із таких напрямів є питання, що стосуються коштів резервного фонду бюджету, особливо державного бюджету. Так, було ухвалено Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану [9]. Тимчасовий порядок замінив постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» від 29 березня 2002 р. № 415 [10]. Тимчасовий порядок фактично спростив процедури прийняття рішень щодо виділення та використання коштів резервного фонду.

В умовах воєнного стану також було ухвалено Закон України «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень» [11]. Затвердження цих змін обумовлено необхідністю забезпечення оперативності прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування щодо спрямування коштів на першочергові потреби. Основні зміни стосувалися внесення до Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України пунктів 22-5 та 22-6. Відповідно до них у період дії воєнного стану органам місцевого самоврядування, місцевим державним адміністраціям, військово-цивільним адміністраціям або військовим адміністраціям надано повноваження на прийняття рішень щодо: 1) здійснення видатків, не віднесених до відповідних місцевих бюджетів і видатків на утримання бюджетних установ одночасно з різних бюджетів шляхом надання міжбюджетного трансферту з відповідного місцевого бюджету; 2) передачі коштів із спеціального фонду місцевого бюджету до загального фонду місцевого бюджету. У разі передачі коштів із спеціального фонду місцевого бюджету до загального фонду місцевого бюджету місцевий бюджет може затверджуватися з профіцитом за спеціальним фондом та з дефіцитом за загальним фондом шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

Роль таких елементів бюджетної системи, як місцеві бюджети в умовах боротьби з агресором та забезпечення національної безпеки важко переоцінити, тому було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» від 11 березня 2022 р. № 252 [12]. Наведеною постановою передбачено право військових адміністрацій здійснювати бюджетні повноваження на рівні з місцевими органами з урахуванням пріоритетності повноважень таких адміністрацій. Цією постановою також визнача-

ється низка повноважень відповідних місцевих рад, місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій або військових адміністрацій, а саме: здійснення без погодження з відповідною комісією місцевої ради передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків за бюджетною програмою, прийняття рішень про передачу коштів між місцевими бюджетами без укладення договорів, здійснення розподілу обсягів трансфертів із державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам тощо. Ці зміни скоротили кількість випадків, коли необхідним є обов'язкове погодження з Міністерством фінансів України проєктів рішень місцевої ради чи військової адміністрації про передачу коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Не оминули увагою й Державну казначейську службу України, яка повинна під час обміну інформацією використовувати електронних носіїв для забезпечення розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів та складення звітності про виконання місцевих бюджетів. Такі зміни сприяють не лише оптимізації бюджетної діяльності в умовах воєнного стану, але й спрямовані на використання цифрових технологій у бюджетному процесі [13, с. 32].

Усі тимчасові зміни, яких було внесено до бюджетного законодавства, починаючи з лютого 2022 р., спрямовано на оперативність управління бюджетними коштами для фінансування територіальної оборони, Збройних Сил України, захисту населення, підтримки бюджетної сфери та функціонування економіки країни.

Обмежене освоєння бюджетних коштів можна пояснити тим, що в умовах воєнного стану проведення платежів Державною казначейською службою здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» [14]. Насамперед проводяться захищені та невідкладні видатки або видатки, пов'язані з посиленням обороноздатності держави. 14 березня 2023 р. було внесено зміни до наведеної постанови, відповідно до яких було передбачено перелік пріоритетних видатків загального і спеціального фондів державного та місцевих бюджетів, а саме видатки на придбання житла для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; придбання гігієнічних засобів і товарів першої необхідності для підпічних інтернатних установ системи соціального захисту населення; розвиток мережі ЦНАПів; заходи місцевих програм підтримки та розвитку

сільського господарства; проведення інвентаризації та нормативної грошової оцінки земель; виготовлення містобудівної документації.

У 2022 р. було ухвалено низку рішень, щодо внесення змін до податкового законодавства, яких було спрямовано на зменшення фіскального навантаження на платників податків. Ці рішення стосувалися умов застосування спрощеної системи оподаткування, зниження ставки акцизного податку та податку на додану вартість на паливо, звільнення певних платників податків від сплати плати на землю, мінімального податкового зобов'язання та екологічного податку, передбачені особливі умови та пільги для розмитнення автомобілів певних категорій. Такі рішення безпосередньо вплинули на бюджетну систему, оскільки обумовили зменшення надходжень до бюджету відповідного рівня бюджетної системи за умови необхідності зростання видатків на забезпечення обороноздатності та вирішення питань гуманітарного характеру. Для вирішення цих проблем державний бюджет підтримується іноземною допомогою у вигляді грантів і кредитів, а також участю Національного банку України в закупівлі державних цінних паперів.

Введення таких податкових і митних пільг свідчить про гнучкість реагування Уряду на виклики, з якими зіткнувся український бізнес під час війни. Оперативність таких антикризових заходів дозволила підприємствам отримати швидкий доступ до пільгових умов, що сприяло полегшенню їхньої фінансової ситуації, збереженню робочих місць та конкурентоспроможності. В цілому введені податкові та митні пільги мають позитивний вплив на український бізнес, сприяють його відновленню та розвитку в умовах складної ситуації, а також демонструють прагматичний підхід уряду до підтримки економіки країни [15, с. 131].

Варто зазначити, що у період воєнного стану в Україні значення місцевих бюджетів значною мірою зросло не лише в аспекті забезпечення повноцінного розвитку окремих територіальних одиниць, але й для гарантування фінансової безпеки України в цілому. Так, органи місцевого самоврядування фінансують різноманітні заходи, пов'язані із повномасштабною військовою агресією росії проти України, зокрема: потреби територіальної оборони; продовольства для населення; вивезення цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії, та небезпечних територій у безпечні місця; облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з бойовими діями залишили місце проживання та забезпечення належних умов для релокованих підприємств [16, с. 63].

Неодмінною умовою подальшого розвитку окремих регіонів, а особливо після закінчення війни, є продовження реалізації реформ пов'язаних

із впровадженням децентралізації з метою надання місцевим органам влади автономії та стимулювання пошуку додаткових джерел фінансування, зокрема іноземних інвестицій, кредитів і грантів на окремі проекти.

Питання перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральною владою та владою на місцях є одним з найактуальніших напрямів для вирішення в умовах підвищення ефективності функціонування бюджетної системи України. На сьогоднішній день місцева влада найчастіше здійснює реалізацію державної політики, а не займається розвитком власного регіону.

Світова практика свідчить, що саме за рахунок зростання рівня економічного розвитку регіонального рівня можливо підвищити ефективність бюджетної системи в цілому. Місцеві органи влади повинні повністю відповідати за рівень соціально-економічного розвитку відповідної територіальної громади та її території. Кому, як не місцевим органам є відомими фінансові проблеми відповідного регіону, що дає їм можливість спрямовувати бюджетні кошти на ті питання, де є більша потреба та актуальність.

Формування та становлення могутньої, розвинутої держави не можливе без розвитку та підвищення потенціалу регіонів та місцевого самоврядування. Для цього в державі має здійснюватися політика розвитку самостійності та самодостатності місцевого самоврядування та територіальних громад. Це дасть змогу вирішити проблеми, пов'язані з хронічним невистачанням фінансових ресурсів на місцях як для власних потреб, так і для реалізації делегованих повноважень. Одним з найдієвіших інструментів забезпечення розвитку місцевого рівня є бюджетна децентралізація.

Децентралізація управління публічними фінансами в економічно розвинених країнах є одним із чинників високої ефективності бюджетної системи. Одним із найважливіших напрямів цього процесу є бюджетна децентралізація, а саме збільшення фінансових можливостей регіонів за рахунок передачі їм потужних фінансових джерел, яких раніше було закріплено як доходи державного бюджету. Децентралізація бюджетної системи України забезпечить фінансову стійкість місцевого самоврядування шляхом передання частини доходів державного бюджету місцевим.

Бюджетна децентралізація у вузькому тлумаченні, на думку Т. Кваші, це наявність певних функцій і повноважень на місцевому рівні, автономія муніципальних органів влади у прийнятті самостійних рішень у податково-бюджетній сфері. Автор пропонує також трактування бюджетної децентралізації як сукупності відносин, як динамічної та балансуєчої системи, як процесу, що має певні напрямки реалізації та розвитку [17, с. 117].

Під час реалізації бюджетної децентралізації у першу чергу необхідно чітко розмежувати повноваження та відповідальність між органами різних рівнів, забезпечити збільшення обсягів власних доходів бюджетів місцевого самоврядування та надати автономію місцевим органам щодо здійснення видатків. Це сприятиме розкриттю економічного потенціалу відповідної території, залученню інвестицій та реалізації економічно привабливих проєктів.

Зважаючи на те, що специфіка розвитку регіонів є неоднорідною, доцільність впровадження бюджетної децентралізації обумовлюється підвищенням ефективності функціонування бюджетної системи держави через організацію та надання суспільних послуг таким чином, щоб вони максимально відповідали вподобанням населення [18, с. 41]. Позитивним результатом бюджетної децентралізації є збільшення ефективності надання суспільних послуг. На органи місцевого самоврядування фактично покладається обов'язок щодо підвищення благополуччя населення за рахунок задоволення їх індивідуальних потреб. При цьому суспільні послуги мають надаватися якісно, з максимальним врахуванням інтересів членів територіальної громади, а витрати на їх надання мають мати мінімальний характер.

Результатами реалізації бюджетної децентралізації є також: розширення прав місцевих органів влади, надання повної бюджетної самостійності; спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» у разі неотримання висновку Міністерства фінансів України протягом місяця з дня подання заявки; надання права на здійснення місцевих зовнішніх запозичень усім міським радам міст обласного значення; надання права самостійного вибору установи, що обслуговує рахунки місцевого бюджету, тобто казначейство або банк; розширення джерел наповнення місцевих бюджетів.

Таким чином, бюджетна децентралізація передбачає розподіл повноважень між рівнями влади, економічної та фінансової автономії, пошук та реалізацію нових джерел доходів.

Для більш ефективного впровадження бюджетної децентралізації необхідно й надалі удосконалювати систему місцевих податків та зборів з метою підвищення їх ефективності, спонукання та стимулювання органів місцевого самоврядування до економічного розвитку своїх громад та перетворення територій на фінансово самостійні та економічно привабливі.

Висновки. Бюджетна система є невід'ємним елементом фінансової системи держави, через яку держава має змогу реалізовувати свою економічну

політику. Бюджетна система є досить вразливою як від зовнішніх, так і внутрішніх факторів.

На теперішній час можливо виокремити декілька основних викликів, які стоять перед бюджетною системою, і подолання яких надасть можливість забезпечити її стабільне та ефективне функціонування. До таких викликів можливо віднести удосконалення прогалів та недоліків правового регулювання структури бюджетної системи та реалізації принципів її побудови і функціонування, наслідки воєнної агресії з боку росії, завершення проведення реформ децентралізації бюджетної системи та запровадження цифрових технологій при здійсненні бюджетних правовідносин.

Чинний Бюджетний кодекс України містить перелік принципів побудови бюджетної системи, який доцільно доповнити принципом відповідальності учасників бюджетного процесу. З аналізу бюджетного законодавства випливає також, що суб'єктами порушень бюджетного законодавства є лише розпорядники бюджетних коштів, а отже і відповідальність може бути реалізована лише щодо них. Така ситуація спонукає до неналежного ставлення решти учасників бюджетного процесу до їх прямих обов'язків, що обходиться державі значними втратами.

Воєнні дії на території України сильно вплинули на всі сфери життя і негативно відобразилися на державному бюджеті. Було запроваджено низку заходів організаційного, економічного та правового характеру щодо забезпечення наповнення бюджетів та розподілу фінансових ресурсів з метою забезпечення стабільного функціонування економіки та захисту населення. На першому місці в структурі видатків опинилися видатки на оборону та соціальне забезпечення. У структурі бюджетних доходів лідирують податкові надходження та фінансова допомога від зовнішніх суб'єктів у різних формах.

У цих умовах змінилися роль та значення місцевих бюджетів. За рахунок коштів місцевих бюджетів реалізуються завдання, які у звичайних умовах забезпечуються за рахунок державного бюджету. Зміни відбулися як щодо доходів, так і видатків місцевих бюджетів. Пріоритетним напрямом має бути наповнення місцевих бюджетів за рахунок ефективності дій місцевої влади при реалізації додаткових повноважень, яких вони отримали внаслідок проведення реформи децентралізації.

Продовження реформи децентралізації має стати однією з умов подолання фінансової кризи, що обумовлена військовими діями, як під час війни, так і після її завершення. Це дасть місцевим органам влади автономію та стимули у пошуку нових джерел фінансових ресурсів, залученні іноземних інвестицій, виході на кредитний ринок, отриманні грантів на певні проєкти.

Література

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (Редакція від 01.01.2020 № 27-ІХ). URL: www.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-bp#Text (дата звернення 30.03.2024).
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. (Редакція від 01.01.2024 № 3035-ІХ). URL: www.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#top (дата звернення 30.03.2024).
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закону України від 15.12.2020 № 1081-ІХ (Редакція від 15.12.2020 № 1081-ІХ). URL: www.rada.gov.ua/laws/show/1081-20#n18 (дата звернення 30.03.2024).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (Редакція від 16.03.2024 № 3603-ІХ). URL: www.rada.gov.ua/laws/show/208/97-вр#top (дата звернення 30.03.2024).
5. Сікорська І.А. Особливості фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2003. Вип. 200. С. 90-93.
6. Сідор М.І. Правові засади відповідальності за порушення бюджетного законодавства в Україні. *Правове життя сучасної України*: у 3 т.: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса: Видавн.дім «Гельветика», 2020. Т. 2, 480 с. С. 35-38.
7. Західна О.Р., Круглякова В.В., Рахвал І.Р. Бюджетна політика України: стан, оцінювання, перспективи. *Молодий вчений*. 2023. № 10(122). С. 194-199.
8. Буй Т.Г., Прімерова О.К. Бюджетна система України: вплив війни та виклики повоєнної відбудови. *Наукові записки НаУКМа. Економічні науки*. 2023. № 8(1). С. 17-24.
9. Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 № 175 (Редакція від 10.09.2022 № 1010) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-п#Text> (Втратив чинність).
10. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415 (Редакція від 30.01.2024 № 93-2024-п) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-п#Text> (дата звернення: 30.03.2024).
11. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень : Закон України від 09.07.2022 № 2390-ІХ (Редакція від 09.07.2022 № 2390-ІХ). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2390-20> (дата звернення: 30.03.2024).
12. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 (Редакція від 03.05.2023 № 399-2023-п) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-п#Text> (дата звернення: 30.03.2024).
13. Токарева К.О. Правове регулювання бюджетного процесу в мовах воєнного стану. *Право і безпека*. 2022. № 3(86). С. 26-36.
14. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590-2021-п (Редакція від 29.02.2024 № 211-2024-п) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-п#n9> (дата звернення: 30.03.2024).
15. Бугель Ю. Бюджетна політика України в умовах воєнного стану: виклики та перспективи. *Економічний аналіз*. 2023. Т 33. № 2. С. 128-138.
16. Ватаманюк-Зелінська У.З., Штундер І.М., Гаврилюк С.О. Тенденції формування та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Інноваційна економіка*. 2022. № 4. С. 60-67.
17. Кваша Т.К. Теоретичні та практичні аспекти фіскальної децентралізації: емпіричний аналіз. *Економічний простір*. 2014. № 189. С. 115-127.
18. Наконечна Г., Матвійчук Н. Бюджетна децентралізація в Україні: сутність та основні переваги реалізації реформи. *Історико-правовий часопис*. 2019. № 1(13). С. 39-44.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.21>**Б. П. Сірко**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри соціального адміністрування та гуманітарних комунікацій

Чернівецького інституту

Міжнародного гуманітарного університету

orcid.org/0009-0006-7159-6587

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТРУКТУРИ, ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

У науковій статті розглянуто адміністративно-правову характеристику структури, повноважень та відповідальності Міністерства внутрішніх справ як ключового аспекту у забезпеченні правопорядку та безпеки в державі. Автором досліджуються основні аспекти цих компонентів з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства.

З'ясовано, що Міністерство внутрішніх справ має складну структуру, що складається з різних департаментів, відділів, управлінь та секторів. Ця структура ретельно організована для забезпечення виконання широкого спектру функцій та завдань, покладених на Міністерства внутрішніх справ України. Проводиться огляд таких підрозділів, як поліція, Державна служба з надзвичайних ситуацій України, Державна міграційна служба України, Національна гвардія України тощо, зокрема їх роль у забезпеченні громадського порядку та безпеки населення. Також запропоновано власну класифікацію структури Міністерства внутрішніх справ України.

Увага звертається на повноваження Міністерства внутрішніх справ України, які включають в себе багатоаспектні завдання, такі як забезпечення правопорядку, боротьба зі злочинністю, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації. Аналізуються правові акти, які визначають ці повноваження, а також механізми їх реалізації у практиці.

Докладно розглядається відповідальність Міністерства внутрішніх справ України, яка включає в себе не лише виконання національного законодавства та забезпечення правопорядку, але і гарантування безпеки громадян, боротьбу зі злочинністю та корупцією, взаємодію з іншими правоохоронними та державними органами, а також ефективне використання ресурсів для забезпечення різноманітних аспектів життєдіяльності суспільства.

У підсумку, надано комплексний огляд структури, повноважень та відповідальності Міністерства внутрішніх справ, що допомагає зрозуміти роль цього важливого органу у забезпеченні правопорядку та безпеки громадян в Україні, а також виокремлено проблеми при виконанні повноважень МВС України та запропоновано шляхи вирішення цих проблем.

Ключові слова: структура Міністерства внутрішніх справ України, повноваження МВС, відповідальність МВС.

Sirko B. P. ADMINISTRATIVE AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE STRUCTURE, POWERS AND RESPONSIBILITIES OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS

The scientific article examines the administrative and legal characteristics of the structure, powers and responsibilities of the Ministry of Internal Affairs as a key aspect in ensuring law and order and security in the state. The author examines the main aspects of these components, taking into account modern challenges and needs of society.

It was found that the Ministry of Internal Affairs has a complex structure consisting of various departments, divisions, offices and sectors. This structure is carefully organized to ensure the performance of a wide range of functions and tasks assigned to the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. An overview of such units as the police, the State Emergency Service of Ukraine, the State Migration Service of Ukraine, the National Guard of Ukraine, etc. is being conducted, in particular their role in ensuring public order and public safety. A separate classification of the structure of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is also proposed.

Attention is drawn to the powers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which include multifaceted tasks, such as ensuring law and order, fighting crime, preventing and responding to emergency situations. The legal acts that determine these powers, as well as the mechanisms of their implementation in practice, are analyzed.

The responsibility of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is considered in detail, which includes not only the implementation of national legislation and ensuring law and order, but also guaranteeing the safety of citizens, the fight against crime and corruption, interaction with other law enforcement and state bodies, as well as the effective use of resources to ensure various aspects life activities of society.

As a result, a comprehensive overview of the structure, powers and responsibilities of the Ministry of Internal Affairs is provided, which helps to understand the role of this important body in ensuring law and order and the safety of citizens in Ukraine, as well as the problems in the implementation of the powers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are highlighted and ways of solving these problems are proposed.

Key words: structure of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, powers of the Ministry of Internal Affairs, responsibility of the Ministry of Internal Affairs.

Постановка проблеми. У контексті адміністративно-правової характеристики структури, повноважень та відповідальності Міністерства внутрішніх справ виникають проблемні питання

у визначенні ключових викликів і недоліків, які з'являються у цій сфері. Основні питання, які потребують дослідження, включають в себе ефективність організації МВС, адекватність його повно-

важень в контексті потреб сучасного суспільства, а також вирішення проблем щодо забезпечення прав та свобод громадян та забезпечення громадської безпеки. Додатковою проблемою може бути питання відповідальності МВС за порушення прав громадян та ефективність механізмів контролю за його діяльністю. Така постановка проблеми дозволить визначити напрямки подальших досліджень та розробки рекомендацій щодо оптимізації функціонування МВС з метою забезпечення ефективної та відповідної діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика адміністративно-правової характеристики структури, повноважень та відповідальності Міністерства внутрішніх справ України частково розглядалися у працях таких авторів, як В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяка, В.А. Гречка, Є.В. Зозулі, В.М. Іванова, Л.В. Кузнецової, О.В. Кузьменко, Р.В. Миронюк, Є.М. Моїсеєва, Ю.І. Римаренка, А.О. Собакаря, А.Є. Фоменка, Ю.А. Холода, О.С. Юніна, О.Н. Ярмиш та інші науковці.

Мета статті полягає у глибокому аналізі адміністративно-правової структури Міністерства внутрішніх справ України, а також у визначенні основних повноважень та відповідальності цього органу. Через ретельне дослідження має бути розкрито сутність та роль МВС в системі державного управління, виявлені проблемні аспекти його діяльності та запропоновані шляхи їх вирішення. Окрім того, мета статті полягає у висвітленні важливості правильного функціонування МВС для забезпечення правопорядку, громадської безпеки та захисту прав громадян в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Конституції України, Україна є правовою державою, в основу діяльності якої покладено реалізацію її основних функцій, як зовнішніх так внутрішніх, з допомогою чіткого розподілу гілок влади [5, с. 81]. Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого підпорядкована і координується Кабінетом Міністрів України. Коаліційною угодою визначено формування нової системи Міністерства внутрішніх справ як цивільного органу, що формує державну політику у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, комплексного управління державним кордоном, протидії нелегальній міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям [8]. Його діяльність регулюється Положенням про міністерство внутрішніх справ України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 878 від жовтня 2014 року [1].

10 вересня 2014 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 442, якою визначив систему центральних органів

виконавчої влади, діяльність яких спрямована на взаємодію з Міністерством внутрішніх справ України та безпосередню співпрацю з Міністром внутрішніх справ [2].

Слід відмітити, що структура Міністерства внутрішніх справ складається з різних підпорядкованих органів, департаментів, управлінь та секторів відповідальних за різні аспекти правоохоронної та адміністративної діяльності. Разом із тим, зміни у структурі центральних органів виконавчої влади носять непослідовний, певною мірою хаотичний характер та не спираються на доктринальні та концептуальні напрацювання [7].

Наказом МВС України від 06 листопада 2015 року № 1389 «Про затвердження Структури апарату Міністерства внутрішніх справ України» була схвалена структура апарату Міністерства внутрішніх справ України, а Наказом МВС від 23 грудня 2023 р. № 352 «Про внесення змін до Структури апарату Міністерства внутрішніх справ України» було внесено зміни до структури апарату МВС [3]. Так, до загальної структури Міністерства внутрішніх справ України входять наступні підрозділи та відділи:

- Апарат Міністерства внутрішніх справ України, що включає керівництво та інші службові підрозділи;

- Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції;

- Департаменти, зокрема забезпечення діяльності Міністра, юридичного забезпечення, інформатизації, майна та ресурсів, фінансово-облікової політики та бухгалтерського обліку, персоналу, освіти, науки та спорту, пенсійних питань та соціального захисту, з питань режимно-секретної діяльності, документообігу та контролю, внутрішнього аудиту, охорони здоров'я, організації діяльності, комунікації, міжнародних зв'язків, авіаційної безпеки, взаємодії з Національною поліцією України, з Державною службою України з надзвичайних ситуацій, з Державною прикордонною службою України, з Державною міграційною службою України, запобігання корупції, моніторингу дотримання прав людини, мобілізаційної роботи, цивільного захисту та критичної інфраструктури, психологічного забезпечення, з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, взаємодії з Національною гвардією України, державного нагляду за охороною праці, охорони праці;

- Сектори, такі як взаємодії з Національною гвардією України;

- Службові центри, включаючи головний сервісний центр МВС України;

- Навчальні заклади та науково-дослідні установи;

- Заклади охорони здоров'я, підприємства, установи, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України [3].

Отже, чітке формування порядку структури МВС сприятиме об'єктивному окресленню його місця в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, тобто дасть можливість установити його організаційне підпорядкування та роль у відносинах управлінського характеру [6, с. 117].

На підставі вищевикладеного пропонуємо власну класифікацію структури Міністерства внутрішніх справ, яка включає наступні компоненти:

1) центральний орган – це найвищий рівень управління, який включає керівництво МВС, таке як Міністр та його заступники, а також різні адміністративні та оперативні департаменти, такі як кадровий, фінансовий та юридичний;

2) територіальні підрозділи МВС. Сюди входять підрозділи різних рівнів по всій країні, включаючи регіональні, державні, обласні та місцеві. Ці організації відповідають за правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки на місцях;

3) спеціалізовані підрозділи, до яких відносяться підрозділи, що спеціалізуються на різних аспектах правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки в конкретній сфері, такі як поліція, пожежна охорона, патрульна поліція, імміграційні служби, кримінальна поліція та дорожня поліція;

4) науково-дослідні та навчальні заклади. В структуру МВС можуть входити власні науково-дослідні та навчальні заклади, які займаються дослідженнями та підготовкою кадрів у сфері правоохоронної діяльності.

Ця структура допомагає організувати та координувати діяльність МВС на національному рівні для забезпечення громадської безпеки та правоохоронних функцій.

Разом із тим, до складу Міністерства внутрішніх справ України входять:

- Національна поліція України;
- Адміністрація державної прикордонної служба України;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
- Державна міграційна служба України;
- Національна гвардія України [4].

Крім того, для забезпечення ефективності діяльності органів МВС використовуються ресурси вищих навчальних закладів, медичних установ, підприємств, науково-дослідних центрів та інших наукових установ, що належать до сфери управління МВС.

Ватро зазначити, що Міністерство внутрішніх справ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у таких сферах: а) права і свободи громадян, захист інтересів суспільства і держави, боротьба зі злочинністю, підтримання громадського порядку та надання поліцейських послуг; б) захист кордону та суве-

ренних прав України у виключній (морській) економічній зоні; в) цивільний захист, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідація їх наслідків, аварійно-рятувальні роботи, пожежна та техногенна безпека, гідрометеорологічна діяльність; г) міграційна політика (імміграція, протидія нелегальній міграції, громадянство, персональна реєстрація, реєстрація біженців тощо).

Міністерство внутрішніх справ України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України, постановами Верховної Ради України, постановами Кабінету Міністрів України та іншими законодавчими актами [1].

Слід зазначити, що Міністерство внутрішніх справ України має широкий спектр функцій та повноважень, що охоплюють різні аспекти забезпечення безпеки, правопорядку та верховенства права в країні. До них відносяться захист інформації, що перебуває у державній власності, або інформації з обмеженим доступом, управління пожежною безпекою, управління державним майном, створення та ведення баз даних і т.д. МВС також відповідає за матеріально-технічне та ресурсне забезпечення різних секторів, включаючи ремонт і технічне обслуговування обладнання та транспортних засобів МВС також відповідає за різні заходи з профілактики, лікування та охорони здоров'я персоналу та військовослужбовців, Воно також відповідає за організацію реабілітаційних заходів. Крім того, МВС має розглядати звернення громадян, формувати пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку кадрів, а також складати і готувати організаційні плани. МВС здійснює моніторинг та аналіз стану безпеки і правопорядку в країні, інформує органи влади та громадськість про результати своєї діяльності. Всі ці обов'язки та функції покладені на МВС з метою забезпечення ефективного та безпечного функціонування суспільства [1].

На додаток до вищезазначених повноважень, Міністерство внутрішніх справ України також відповідає за перевірку придатності транспортних засобів та обладнання під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів. Міністерство внутрішніх справ України також координує підготовку водіїв та кваліфікованого персоналу з питань безпеки перевезення небезпечних вантажів. Міністерство внутрішніх справ організовує роботу регіональних органів, пов'язану з охороною ядерних об'єктів, дипломатичних представництв та інших об'єктів загальнодержавного значення. Воно також відповідає за спеціальний і військовий транспорт та координує прийом і передачу осіб, взятих під варту на кордоні. Крім того, МВС затверджує порядок придбання та надання спеціальних засобів індивідуального захисту цивільним суб'єктам. Воно також здійснює підго-

товку та навчання кандидатів для участі в операціях з підтримання миру і безпеки, організовує та забезпечує високу бойову та мобілізаційну готовність Національної гвардії. МВС також відповідає за організацію системи психологічної підтримки особового складу поліції і Національної гвардії та проведення медичних оглядів добровольців поліції і військовослужбовців Національної гвардії. МВС також бере участь у розробці науково-технічної політики, проводить дослідження, готує науково-практичні пропозиції та взаємодіє з органами державної влади з питань соціального захисту особового складу МВС і Національної гвардії. Міністерство внутрішніх справ також бере участь у формуванні державної політики у сфері національної безпеки. Таким чином, МВС виконує широкий спектр функцій, пов'язаних із забезпеченням безпеки, правопорядку та законності в країні [1].

На нашу думку, здійснення цих повноважень може зіткнутися з низкою проблем, зокрема:

1) брак фінансової підтримки. Бюджетні обмеження впливають на здатність МВС ефективно виконувати свої обов'язки, особливо у сфері пожежної безпеки, матеріально-технічного забезпечення та підготовки кадрів;

2) нестача людських ресурсів. Нестача персоналу та кваліфікації може ускладнити виконання Міністерством внутрішніх справ України своїх повноважень, особливо в частині надання правової допомоги, забезпечення безпеки та підготовки кадрів;

3) відсутність координації з іншими відомствами. Недостатня співпраця та координація з іншими відомствами може перешкоджати вирішенню складних питань, таких як боротьба зі злочинністю, правоохоронна діяльність та громадська безпека;

4) корупція може бути перешкодою для ефективного виконання повноважень МВС і призводити до порушень закону, втрати довіри суспільства та підризу авторитету правоохоронних органів;

5) технологічні виклики. Швидкі темпи технологічних інновацій можуть вимагати постійного оновлення апаратного та програмного забезпечення, що може бути складним для МВС через обмеженість бюджетів та обмеженість ресурсів;

6) соціально-економічні виклики. Соціально-економічні проблеми, такі як безробіття, бідність і соціальна напруженість, можуть підвищувати ризик скоєння злочинів і ускладнювати запобігання злочинам та реагування на них з боку правоохоронних органів.

Для вирішення цих проблем Міністерство внутрішніх справ України може вжити таких заходів:

1) звернутися до уряду з проханням збільшити бюджет МВС або шукати інші джерела фінансування, такі як гранти чи спонсорство;

2) організувати навчальні програми для існуючого персоналу та залучити новий персонал за допомогою привабливих умов праці та інших стимулів;

3) проводити регулярні зустрічі та обмін інформацією між МВС та іншими правоохоронними органами та організаціями з метою покращення співпраці та координації;

4) впроваджувати сувору антикорупційну політику, механізми моніторингу, санкції проти тих, хто порушує правила, та підвищувати обізнаність персоналу про згубні наслідки корупції;

5) інвестувати в нові технології та програмне забезпечення для підвищення ефективності роботи правоохоронних органів та покращення їхньої здатності вирішувати складні сучасні виклики.

6) впроваджувати програми та проекти для підтримки соціально-економічного розвитку вразливих верств населення з метою зниження ризику злочинності та підвищення рівня громадської безпеки.

Таким чином, повноваження Міністерства Внутрішніх Справ України широко охоплюють різні аспекти правоохоронної та адміністративної діяльності з метою забезпечення громадської безпеки, захисту прав та свобод громадян, боротьби зі злочинністю та забезпечення гармонійного функціонування суспільства. Однак також стикається з рядом проблем, які необхідно вирішувати. Тільки таким чином Міністерство внутрішніх справ України зможе більш ефективно виконувати свої повноваження та забезпечувати безпеку громадян і стабільність у країні.

Крім того варто наголосити, що Міністерство внутрішніх справ України може нести відповідальність за низку аспектів своєї діяльності. По-перше, недостатній контроль за діяльністю правоохоронних органів та відсутність ефективних заходів щодо запобігання корупції серед посадових осіб МВС може підірвати довіру громадськості до правоохоронних органів. Також, недотримання законодавства або порушення прав людини під час службової діяльності або кримінальних розслідувань може призвести до порушення кримінальних справ та судових санкцій проти МВС. Невжиття відповідальних заходів для забезпечення громадського порядку та безпеки громадян може призвести до зростання злочинності та загроз національній безпеці; недофінансування або відсутність фінансових ресурсів для МВС може призвести не лише до неефективного виконання його мандату та функцій, а й до порушень законодавства через брак ресурсів, необхідних для реалізації програм та проектів. Це може призвести до. Крім того, неналежне реагування на надзвичайні ситуації, такі як стихійні лиха, терористичні акти та масові протести, може призвести до значних людських і матеріальних втрат

та підірвати довіру суспільства до уряду. Крім того, невдоволення громадськості організацією та якістю роботи правоохоронних органів може призвести до серйозних наслідків, включаючи втрату довіри до уряду та зниження авторитету МВС.

Відповідальність Міністерства внутрішніх справ України включає в себе не лише виконання національного законодавства та забезпечення правопорядку, але і гарантування безпеки громадян, боротьбу зі злочинністю та корупцією, взаємодію з іншими правоохоронними та державними органами, а також ефективне використання ресурсів для забезпечення різноманітних аспектів життєдіяльності суспільства.

Висновки та перспективи. Аналіз структури, повноважень та відповідальності Міністерства внутрішніх справ України дозволяє зробити наступні висновки:

1) Міністерство внутрішніх справ має складну структуру, що складається з різних департаментів, відділів, управлінь та секторів. Ця структура ретельно організована для забезпечення виконання широкого спектру функцій та завдань, покладених на МВС;

2) МВС має широкий спектр повноважень, включаючи забезпечення безпеки громадян, боротьбу зі злочинністю, контроль за дотриманням законодавства, надання правової допомоги громадянам та організацію навчальних закладів;

3) МВС несе відповідальність за ефективне виконання своїх функцій та обов'язків перед громадянами та державою. Ця відповідальність включає забезпечення громадської безпеки, дотримання прав людини, запобігання корупції та ефективне використання бюджету.

Загальною метою Міністерства внутрішніх справ є забезпечення правопорядку в Україні та безпеки громадян. Для досягнення цієї мети важливо, щоб МВС було ефективно організовано та функціонувало, а його діяльність ретельно контролювалася для забезпечення виконання ним своїх повноважень.

Література

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>
3. Про внесення змін до Структури апарату Міністерства внутрішніх справ України. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23 грудня 2023 р. № 352. URL: <https://mvs.gov.ua/normativno-pravovi-akti/nakaz-vid-27042023-352pro-vnesennia-zminido-strukturi-aparatu-ministerstva-vnutrisnix-sprav-ukrayini>
4. Структура МВС України. 2024. URL : <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/struktura>
5. Савчук Р. М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України. Право та державне управління, № 3. 2022 р. С. 81-86
6. Горбонос В.В. Поняття й ознаки адміністративно-правового статусу експертної служби МВС України. Право і суспільство, № 6. 2020. С. 112-119
7. Белкін Л. М. Проблеми становлення системи центральних органів виконавчої влади України. Державне управління: удосконалення та розвиток № 7, 2013. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=599>
8. Кіщенко С. Реформа системи органів внутрішніх справ: аналіз державних рішень. URL: https://www.icps.com.ua/assets/uploads/images/files/17_11_reforma_mvs_s.pdf

УДК 342.75

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.22>

Д. М. Степанов
аспірант

Академії праці, соціальних відносин і туризму
orcid.org/0009-0004-3334-1140

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ВИРОБНИЦТВА ХІМІЧНИХ РЕЧОВИН І ХІМІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

В статті сформовано поняття та розкрито зміст публічного адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні. Сформовано, що публічне адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні – це система адміністративної діяльності адміністративних органів (Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів та Міністерство економіки України) на основі реалізації норм адміністративного права, в процесі надання суб'єктам господарювання адміністративних послуг, здійснення розпорядчої та виконавчої діяльності. В останньому випадку зокрема шляхом використання різноманітних інструментів публічного адміністрування, а саме реєстрації, видачу ліцензій та здійснення контролю та стимулювання розвитку галузі. Розкрито, що хімічна промисловість в Україні є важливим сектором економіки України, включаючи хімічний, нафтохімічний та фармацевтичний підсектори. Збалансовані суспільні відносини у цій галузі визначаються взаємодією між публічними (державними) структурами, бізнесом і споживачами. Правове регулювання виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні базується на вагомій системі джерел адміністративного права, які встановлює засади, заходи та адміністративні процедури публічного адміністрування в аналізованій сфері та принципи охорони здоров'я та довкілля. Виявлено, що Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України є основним адміністративним органом, відповідальним за публічне адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні. Доведено, що публічне адміністрування адміністративними органами, які здійснюють регулювання виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні здійснюється в трьох класичних формах, шляхом надання адміністративних послуг здійснення розпорядчої та виконавчої діяльності.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративні органи, адміністративні послуги, виконавча діяльність, інструментів публічного адміністрування, ліцензування, нафтохімічна промисловість, норми адміністративного права, охорони здоров'я та довкілля, реєстрації, розпорядча діяльність, суб'єкт господарювання, суспільні відносини, фармацевтична промисловість,

Stepanov D. M. CONCEPT AND CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MANUFACTURING OF CHEMICAL SUBSTANCES AND CHEMICAL PRODUCTS IN UKRAINE

The article defines the concept and reveals the content of the public administration of the production of chemical substances and chemical products in Ukraine. It was established that the public administration of the production of chemical substances and chemical products in Ukraine is a system of administrative activities of administrative bodies (the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources and the Ministry of Economy of Ukraine) based on the implementation of the norms of administrative law, in the process of providing administrative services to business entities, implementing administrative and executive activities. In the latter case using various tools of public administration, namely, registration, licensing and control and stimulation of the development of the industry. It was revealed that the chemical industry in Ukraine is an important sector of the Ukrainian economy, including the chemical, petrochemical and pharmaceutical subsectors. Balanced social relations in this field are determined by the interaction between public (state) structures, business, and consumers. The legal regulation of the production of chemical substances and chemical products in Ukraine is based on a strong system of sources of administrative law, which establishes the principles, measures, and administrative procedures of public administration in the analyzed sphere and the principles of health and environmental protection. It was revealed that the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine is the main administrative body responsible for the public administration of the production of chemical substances and chemical products in Ukraine. It has been proven that public administration by administrative bodies that regulate the production of chemical substances and chemical products in Ukraine is carried out in three classic forms, by providing administrative services and performing administrative and executive activities.

Key words: administrative activity, administrative activity, administrative bodies, administrative service, entity, executive activity, health and environmental protection, licensing, norms of administrative law, petrochemical industry, pharmaceutical industry, public relations, registration, tools of public administration.

Вступ. Сучасне людство живе в умовах технологічного прогресу. Він як будь-яке системне явище має як позитивні так і негативні значення. Найбільш рельєфно це прослідковується у сфері виробництва хімічних речовин та хімічної продукції. Є незаперечним що без них сучасне суспільство існувати не може. Одночасно хімічне виробництво є потенційно екологічно шкідливим та вибухо та пожаро небезпечним. Відповідно

у цій сфері з погляду публічного адміністрування має забезпечуватися певний баланс. З одного боку щоб хімічна промисловість та хімічні речовини не наносили шкоди людям та оточуючому природньому середовищу, з іншої адміністративні органи мають не заважати щоб розвивалася економіка України.

Хімічна промисловість є одним з ключових секторів економіки України. Багатогалузєва хімічна

промисловість України охоплює хімічний, нафтохімічний та фармацевтичний підсектори, в яких працюють понад 1600 підприємств та структурних підрозділів [1].

Звертаючись до макроекономічної позиції хімічної промисловості в економіці України необхідно відзначити, що частка продукції хімічної промисловості у ВВП у 2020 році становила 3,1%. Водночас хімічна галузь продовжує відігравати значиму роль у міжгалузевому споживанні промислової продукції. Основними сферами міжгалузевого споживання хімічної продукції в 2020 році були, окрім власного технологічного споживання (28%), виробництво пластмасових та гумових виробів (13%), сільське господарство (11%), будівництво (7%), металургія (5%), транспорт та зв'язок (4%), побутове споживання (6%), охорона здоров'я (4%) та ін. Зокрема, структурна частка витрат підприємств сільського господарства на закупівлю мінеральних добрив становила в аналізований період близько 15%. За показником річного валового обороту в хімічній промисловості Україна наразі продовжує займати досить низьке місце, цей рівень (4,6 млрд. дол. США) близький до Болгарії, Румунії, Індонезії, В'єтнаму (2-5 млрд. дол. США). У переважній більшості промислово розвинутих країн річний оборот хімічної промисловості перевищує 8-10 млрд. дол. США, середній показник перебуває в діапазоні від 50 до 100 млрд. США. У абсолютній більшості промислово розвинутих країн середній діапазон частки хімічної промисловості у промисловому виробництві становить від 8-9 до 18-20%. Мінімальний рівень даного показника у переважній більшості країн світу практично не є нижчим від 5% [2].

Отже, одним з провідних викликів які стоять перед адміністративними органами в Україні є належне та виважене адміністративно-правове регулювання виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні. Саме цій проблематиці буде присвячений наша наукова робота.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема адміністративно-правове регулювання виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні є малодослідженою проте до суміжних питань з нашої проблематикою зверталися вчені М. Галянтич щодо адміністративно-правового питання захисту промислової власності в Україні [3], О. Андреева, стосовно адміністративно-правового регулювання літакобудівної промисловості в Україні [4], О. Хижнякова – системи інструментів екологічної політики у сфері поводження з хімічними засобами захисту рослин [5], Т. Таірова, стосовно комплексного підходу до оцінювання результативності на підприємствах хімічного комплексу [6] та ін.

Проте, безпосередньо зазначені вчені аналізованою нами проблематику не займалися, а засте-

режно свої зусилля на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах. Все вище викладене обґрунтовує актуальність статті.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорія адміністративного права діючого законодавства та статистичних матеріалів сформувавши поняття та зміст публічного адміністрування виробництво хімічних речовин і хімічної продукції в Україні.

Виклад основних положень. Згідно з класифікацією видів економічної діяльності (КВЕД-2010), розділ визначається сфера «Виробництва хімічних речовин і хімічної продукції», яка охоплює обробку органічної та неорганічної сировини за допомогою хімічних процесів для виробництва продукції. У цьому розділі відрізняють виробництво основної хімічної продукції, що включає в себе групу, а також виробництво напівфабрикатів (проміжної продукції) та кінцевої продукції шляхом перероблення основної хімічної продукції, які належать до інших класів цього розділу. Сюди входить виробництво основної хімічної продукції, такої як добрива і азотні сполуки, пластмаси і синтетичний каучук у первинних формах, виробництво пестицидів та іншої агрохімічної продукції, фарб, лаків, друкарських фарб та мастик, мила, мийних засобів, засобів для чищення та полірування, парфумів і косметичних засобів, а також виробництво іншої хімічної продукції, включаючи штучні і синтетичні волокна [7].

Теорія адміністративного права доводить, що публічне адміністрування, як форма вияву публічної влади, полягає у діяльності адміністративних органів. Ця діяльність виражає реалізацію завдань виконавчої влади, спрямована на задоволення публічного інтересу і відрізняється від законодавчої, судової та політичної діяльності. Згідно з її змістом, види публічного адміністрування включають у себе: Надання адміністративних послуг полягає в тому, що адміністративні органи повинні повністю забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних осіб, а також права і законні інтереси юридичних осіб. Адміністративна послуга представляє собою результат виконання владних повноважень суб'єктом, який надає адміністративні послуги на основі заяви фізичної або юридичної особи і спрямована на отримання, зміну або припинення прав і/або виконання обов'язків такої особи відповідно до закону [8]. Наприклад, Міндовкілля надає таку адміністративну послугу, як видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України [9].

Розпорядка діяльність, це коли адміністративні органи, керуючись законами, видають підзаконні нормативно-правові акти для реалізації влади до моменту їх застосування. Підзаконні

нормативно-правові акти є актами, ухваленими (виданими) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України з метою їх реалізації. Вони повинні відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, а також підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили і між собою узгоджуватися [10]. Наприклад, Кабінет Міністрів України прийняв Постанову від 4 березня 1996 р. № 295, якою затвердив «Порядок проведення державних випробувань, державної реєстрації та перереєстрації пестицидів і агрохімікатів, дозволених до використання в Україні» [11].

Виконавча діяльність адміністративних органів безпосередньо спрямована на здійснення правозастосування шляхом підготовки та ухвалення адміністративних актів на основі юридичних фактів і конкретних норм адміністративного права, виконання фактичних дій та застосування інших інструментів публічного адміністрування [12]. Головним адміністративним органом який здійснює виконавчу діяльність в аналізованій нами сфері є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів. Воно має широкі адміністративні повноваження у сфері регулювання хімічних речовин, пестицидів та агрохімікатів. Основні напрямки його діяльності включають формування державної політики з охорони навколишнього природного середовища, геологічного вивчення та раціонального використання надр, управління відходами, зокрема радіоактивними, та поводження з пестицидами та агрохімікатами. Здійснення державного нагляду за додержанням законодавства щодо охорони природних ресурсів, використання та охорону земель, екологічну безпеку, оцінку впливу на довкілля та інші аспекти. Нормативно-правове регулювання, розроблення та видача нормативно-правових актів у сфері екологічної безпеки, поводження з радіоактивними відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами. Державна реєстрація та еколого-експертна оцінка пестицидів та агрохімікатів, уповноваження на проведення державних випробувань, визначення переліку дозволених для використання засобів. Видача ліцензій на провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, управління небезпечними відходами, контроль за їх дотриманням. Розроблення методик оцінки екологічного та хімічного стану поверхневих та підземних вод, визначення переліку забруднюючих речовин для визначення хімічного стану водних об'єктів [13].

Отже, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України відіграє головну роль у публічному адмініструванні виробництва хіміч-

них речовин і хімічної продукції в Україні. Його діяльність охоплює широкий спектр завдань, включаючи формування державної політики з охорони природи, управління відходами, контроль за дотриманням екологічних стандартів та норм, нормативно-правове регулювання у сфері екології та поводження з хімічними речовинами. Міндовкілля також відповідає за реєстрацію та оцінку пестицидів та агрохімікатів, видачу ліцензій та контроль за їх використанням, а також розроблення методик оцінки стану водних ресурсів.

Також вагомим суб'єктом який здійснює публічне адміністрування вище зазначених напрямків публічного адміністрування є Міністерства економіки України. Воно має широкі компетенції у сфері публічного адміністрування хімічною промисловістю. Ці компетенції охоплюють регулювання, контроль, розвиток і координацію діяльності в цій галузі. Основні аспекти компетенції Міністерства економіки включають: встановлює правові норми, стандарти, які регулюють діяльність у хімічній промисловості. Це включає в себе встановлення вимог щодо безпеки, якості продукції, охорони навколишнього середовища та інші аспекти. Мінекономіки також здійснює контроль за дотриманням цих норм і стандартів у хімічній промисловості. Розробляє та реалізує заходи для стимулювання розвитку хімічної промисловості. Це може включати надання фінансової підтримки, інвестиційні стимули, розробку програм підтримки інновацій та технологічного розвитку, а також сприяння вивозу хімічної продукції на зовнішні ринки. Взаємодіє з іншими органами влади, науковими установами, підприємствами та іншими зацікавленими сторонами для забезпечення координації дій у сфері хімічної промисловості. Це може включати спільне планування стратегій розвитку, обмін інформацією та досвідом, а також спільні проекти та ініціативи. Бере участь у формуванні та виконанні державної політики в галузі хімічної промисловості, в тому числі у розробленні стратегій розвитку, програм реформ, а також у прийнятті рішень щодо фінансування та інших аспектів регулювання цієї галузі [14]. Наприклад, Мінекономіки в ході розпорядчої діяльності оприлюднило на своєму офіційному веб-сайті проект постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту щодо класифікації небезпеки, попереджувального маркування та пакування хімічної продукції» та «Про затвердження Технічного регламенту щодо безпечності хімічної продукції». Ці регламенти спрямовані на імплементацію Гармонізованої системи ООН щодо класифікації та маркування хімічної продукції і гармонізацію національного законодавства з європейськими стандартами [15].

Отже, Міністерство економіки України є адміністративним органом, що здійснює публічне адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні. Воно має пені адміністративні компетенції, що охоплюють регулювання, контроль, розвиток і координацію діяльності в цій галузі. Мінекономіки встановлює правові норми, забезпечує їх дотримання, розробляє заходи для стимулювання розвитку хімічної промисловості та взаємодіє з іншими органами для забезпечення ефективності в цьому напрямку.

Публічне адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні має свою законодавчу базу, яка регулює виробництво хімічних речовин і продукції. Так, хоча Конституція України не надає конкретних вказівок щодо виробництва хімічних речовин і продукції, вона створює основу для регулювання цих процесів на рівні законодавства, зокрема через прийняття відповідних законів та нормативно-правових актів. Тим самим побічно регулює ці питання, зокрема стаття 50, визначає цінності охорони здоров'я, екології та природних ресурсів, стаття 51 в контексті права на життя, означає, що виробництво хімічних речовин не повинно ставити під загрозу життя громадян, стаття 56 практично прямо підкреслює право на охорону навколишнього природного середовища, вона гарантує право кожного на охорону навколишнього природного середовища, включаючи безпечне виробництво та використання хімічних речовин [16]. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює загальні принципи та правила, які стосуються виробництва хімічних речовин, їх використання та утилізації з метою запобігання забрудненню навколишнього середовища [17].

Практично профільний для нашого дослідження є Закон України від 1 грудня 2022 року № 2804-IX «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією» встановлює правила та вимоги щодо безпечного виробництва, зберігання, транспортування та використання хімічних речовин та продукції з метою захисту здоров'я людей та навколишнього середовища від негативного впливу хімічних речовин [18]. Закон України «Про рекламу», встановлює обмеження щодо реклами хімічних продуктів та речовин, зокрема, у разі якщо їх використання може бути небезпечним для здоров'я або навколишнього середовища [19].

Усі ці законодавчі акти встановлюють засади та інструментарій (заходи) публічного адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні. Які уточнюються та деталізуються підзаконними нормативно-правовими актами. Крім того, до аналізованого нами законодавства також включаються різні нормативно-технічні документи, стандарти, технічні умо-

ви та інструкції щодо виробництва, зберігання та використання конкретних хімічних речовин і продукції. Загалом, ці законодавчі акти створюють базу для безпечного та екологічно прийняттого виробництва, зберігання та використання хімічних речовин і продукції в Україні. Вони спрямовані на захист здоров'я населення та довкілля від негативного впливу хімічних речовин.

Висновки: вище зазначене дає можливість сформулювати узагальнення стосовно формування поняття та розкриття змісту публічного адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні:

- матеріальною основою нашого аналізу є галузь української економічної діяльності щодо виробництва хімічних речовин і хімічної продукції, яка охоплює обробку органічної та неорганічної сировини за допомогою хімічних процесів для виробництва продукції. Сюди входить виробництво основної хімічної продукції, напівфабрикатів та кінцевої продукції шляхом перероблення основної хімічної продукції, а також інші види хімічної продукції, такі як добрива, пластмаси, пестициди, фарби, мило, парфуми і косметика, волокна тощо;

- хімічна промисловість в Україні є важливим сектором економіки України, включаючи хімічний, нафтохімічний та фармацевтичний підсектори. Збалансовані суспільні відносини у цій галузі визначаються взаємодією між публічними (державними) структурами, бізнесом і споживачами;

- правове регулювання виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні базується на ряді джерел адміністративного права. Конституція України встановлює загальні принципи охорони здоров'я та довкілля, публічне адміністрування цих процесів регулюється законами, такими як «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією» та ін. Ці акти встановлюють правила безпечного виробництва, транспортування та використання хімічних речовин, а також обмеження щодо реклами продуктів, які можуть бути небезпечними для здоров'я або навколишнього середовища. Підзаконні нормативно-правові та нормативно-технічні акти (стандарти) доповнюють цю законодавчу систему, надаючи детальніші вимоги для виробництва та використання хімічних речовин і продукції;

- Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України є основним адміністративним органом, відповідальним за публічне адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні. Воно відіграє ключову роль у формуванні державної політики щодо охорони природи, управлінні відходами, контролі за дотриманням екологічних стандартів та норм, а також реєстрації та оцінці пестицидів та агрохімікатів. Міністерство економіки України також

відіграє важливу роль у публічному адмініструванні цієї сфери. Воно встановлює правові норми, контролює їх дотримання, розробляє заходи для стимулювання розвитку хімічної промисловості та взаємодіє з іншими органами з метою забезпечення ефективності в цьому напрямку;

– публічне адміністрування адміністративними органами, які здійснюють регулювання виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні здійснюється в трьох класичних формах, шляхом надання адміністративних послуг здійснення розпорядчої та виконавчої діяльності.

Отже, публічне адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні – це система адміністративної діяльності Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів та Міністерства економіки України на основі реалізації норм адміністративного права, в процесі надання суб'єктам господарювання адміністративних послуг, здійснення розпорядчої та виконавчої діяльності. В останньому випадку зокрема шляхом використання різноманітних інструментів публічного адміністрування, а саме реєстрації, видачу ліцензій та здійснення контролю та стимулювання розвитку галузі.

Література

1. Хімічна промисловість. UKRAINEINVEST. 2020. URL: <https://ukraineinvest.gov.ua/industries/chemicals/>
2. Хімічна промисловість та хімічний ринок України у 2020 році: факти, оцінка стану, тенденції, прогноз. Аналітична записка. Черкаси: Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та Державне підприємство «Черкаський державний науково-дослідний інститут техніко-економічної інформації в хімічній промисловості» (ДП «Черкаський НДІТЕХІМ»), 2021. URL: http://nditekhim.com.ua/wp-content/uploads/2021/03/Analiz-himkompleksu-Ukrayiny-2020pidsumky_zakl.pdf
3. Галянтьч М. Адміністративно-правові питання захисту промислової власності в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 180 арк.
4. Андреева О. Адміністративно-правове регулювання літакобудівної промисловості в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 18 с.
5. Хижнякова О. Системи інструментів екологічної політики у сфері поводження з хімічними засобами захисту рослин. Актуал. проблеми економіки. 2011. № 4. С. 187-194.
6. Таїрова Т. Комплексний підхід до оцінювання результативності СУОП на підприємствах хімічного комплексу. Проблеми охорони праці в Україні: зб. наук. пр. 2018. Вип. 34. С. 150-162.
7. Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД-2010). UKRSTAT. 2023. URL: https://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/kv10_i.html
8. Про адміністративну послугу. Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. Верховна Рада України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
9. Ліцензія на виробництво особливо небезпечних хімічних речовин. Портал Дія. 2023. URL: <https://guide.diaa.gov.ua/view/vydacha-litsenzii-na-provadhennia-hospodarskoi-diialnosti-z-vyrobnytstva-osoblyvo-nebezpechnykh-khimichnykh-ruchovyn-perelik-ia-45e8421d-db98-4563-895f-7ed9b4a188b8>
10. Про правотворчу діяльність. Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. Верховна Рада України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
11. Порядок проведення державних випробувань, державної реєстрації та перереєстрації пестицидів і агрохімікатів, дозволених до використання в Україні. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 1996 р. № 295. Верховна Рада України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/295-96-%D0%BF#Text>
12. Галуцько В., Діхтєвський П., Гулак О., Коваленко Л., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні: навчальний посібник: у 2-х томах. Том 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право / за заг. ред. В. Галуцько, В. Феліка. Київ, 2024. 820 с.
13. Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 року, № 614. Верховна Рада України 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>
14. Положення про Міністерство економіки України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2017р. № 777. Офіційний веб-сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/80532731>
15. Повідомлення про оприлюднення проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження технічного регламенту щодо класифікації небезпеки, попереджувального маркування та пакування хімічної продукції” та проекту постанови кабінету міністрів України “Про затвердження технічного регламенту щодо безпечності хімічної продукції. Міністерство Економіки України. 2020. URL: <https://www.me.gov.ua/documents/detail?....tsii>
16. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141
17. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України 25 червня 1991 року. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41, ст.546. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>
18. Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією. Закон України від 1 грудня 2022 року № 2804-IX. Верховна Рада України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2804-20#Text>
19. Про рекламу. Закон України від 3 липня 1996 року № 270. Верховна Рада України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80#Text>

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.23>**С. І. Марко***кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики**факультету № 1**Інституту підготовки фахівців для підрозділів слідства**Львівського державного університету внутрішніх справ**orcid.org/0000-0002-9778-0570*

ХАРАКТЕРИСТИКА ТИПОВИХ СПОСОБІВ НЕЗАКОННОГО ВИДОБУВАННЯ БУРШТИНУ В УКРАЇНІ

Наукова стаття присвячена науковому аналізу типових способів незаконного видобування бурштину-сирцю в Україні з метою вироблення спланованих та послідовних дій правоохоронних та природоохоронних органів, а також інших заходів протидії протиправним діям у сфері надрокористування. Констатовано певний дефіцит інформації про кримінально-правову й кримінологічну структури кримінального надрокористування, яка могла б бути використана для специфікації відповідних запобіжних практик. Вказано, що основною причиною бурштиновидобування контрабандним способом є відносно нескладна технологія заробітку та прибутковість «бурштинового» бізнесу. Зазначається, що незаконне видобування бурштину є однією з багатьох (поряд зі збутом, придбанням, передачею, пересиланням, зберіганням, переробкою), складових об'єктивної сторони злочину, наявності якої достатньо для кваліфікації за ст. 240¹ КК України.

Видобування бурштину-сирцю нелегальними способами характеризується активними діями з підготовки, безпосереднього процесу видобутку, а також приховування слідів вчиненого кримінального правопорушення. Зроблено висновок, що дії з організації незаконного видобування зазначеної корисної копалини полягають у підборі виконавців, їх технічному оснащенні, зокрема забезпеченні засобами комунікації; підборі місця вчинення кримінального правопорушення; підкупі працівників правоохоронних та природоохоронних органів, представників органів місцевої влади. Вилучення бурштину-сирцю з надр зазвичай здійснюється механічним способом шляхом гідророзмиву ґрунту, рідше – звичайним викопуванням. За оснащеністю спосіб учинення незаконного добування бурштину може бути простим і складним. Простий спосіб полягає у вилученні бурштину-сирцю з родовищ за допомогою найпростіших знарядь праці та пристосувань: кирки, лопати, лебідки тощо. Складний спосіб полягає у вилученні бурштину з родовищ за допомогою складних механізмів, технологічних установок та спеціальної техніки (екскаваторів, бульдозерів, водяних pomp та ін.). Захисні посткримінальні мотиви характерні для переважної більшості злочинців у сфері незаконного видобування бурштину. Водночас активна діяльність осіб, які безпосередньо здійснюють видобування бурштину, з маскування, приховування слідів протиправної діяльності, фактично відсутня.

Ключові слова: кримінальні правопорушення у сфері надрокористування, корисні копалини, незаконне видобування бурштину, спосіб вчинення кримінального правопорушення, протидія.

Marko S. I. CHARACTERISTICS OF TYPICAL METHODS OF ILLEGAL AMBER MINING IN UKRAINE

The scientific article is devoted to the scientific analysis of typical methods of illegal extraction of raw amber in Ukraine with the aim of developing planned and consistent actions of law enforcement and nature protection authorities, as well as other measures to counter illegal actions in the field of subsoil use. A certain lack of information on the criminal-legal and criminological structure of criminal subsoil use was noted, which could be used for the specification of appropriate preventive practices. It is indicated that the main reason for smuggling amber is the relatively simple technology of making money and the profitability of the "amber" business. It is noted that illegal extraction of amber is one of the many (along with sale, acquisition, transfer, forwarding, storage, processing) components of the objective aspect of the crime, the presence of which is sufficient for qualification under Art. 240¹ of the Criminal Code of Ukraine.

Extraction of raw amber by illegal methods is characterized by active actions in the preparation, direct extraction process, as well as concealment of the traces of the committed criminal offense. It was concluded that the actions of organizing the illegal extraction of the specified mineral consist in the selection of executors, their technical equipment, in particular, provision of means of communication; selection of the place of commission of a criminal offense; bribery of employees of law enforcement and nature protection agencies, representatives of local authorities. Extraction of raw amber from the subsoil is usually carried out mechanically by hydraulic erosion of the soil, less often – by ordinary digging. Depending on the equipment, the method of illegal amber mining can be simple or complex. A simple way is to extract raw amber from the deposits using the simplest tools and devices: picks, shovels, winches, etc. A difficult method consists in extracting amber from deposits with the help of complex mechanisms, technological installations

and special equipment (excavators, bulldozers, water pumps, etc.). Defensive post-criminal motives are characteristic of the vast majority of criminals in the field of illegal amber mining. At the same time, the active activity of persons who directly extract amber, in masking and hiding traces of illegal activity, is practically absent.

Key words: criminal offenses in the field of subsoil use, minerals, illegal amber mining, method of committing a criminal offense, countermeasures.

Постановка проблеми. Кримінальні правопорушення проти довкілля прийнято вважати правопорушеннями без «безпосередньої» жертви – шкода завдається насамперед навколишньому середовищу та його складовим, які зі зрозумілих причин не можуть самостійно активно обстоювати свої інтереси у судових процесах. Однак такі протиправні дії, завдаючи шкоду довкіллю, знищують біологічну основу життєдіяльності та існування людини та інших живих істот.

Злочинність у сфері надкористування є одним із тих різновидів кримінальних практик, що мають розгалужені міжінституційні зв'язки; його відтворення не лише завдає істотної, невідомої шкоди довкіллю, а й через синтетичні кримінальні зв'язки вражає функціональний потенціал політики, економіки, викривляє, у значній мірі елімінує їх соціальне значення, дискредитує апарат держави [1, с. 221].

За окремими даними, бурштин-сирець переважає (46,2 %) серед видів корисних копалин, що незаконно видобуваються в Україні [2, с. 14]. Крім шкоди для довкілля, ситуація з незаконним видобуванням цього коштовного каміння має серйозні соціальні наслідки – підрив авторитету влади на місцях, криміналізація населення, нормалізація нелегальної діяльності, несплата податків та ін. [3].

Дієва протидія зазначеними кримінальним правопорушенням, які кваліфікуються за ст. 240¹ КК України, вимагає комплексного підходу, спланованих та послідовних дій правоохоронних та природоохоронних органів. Водночас, виявлення фактів незаконного видобування бурштину потребує знання способів протиправної поведінки у зазначеній сфері, що вказує актуальність та теоретико-прикладну значимість цього дослідження.

Стан дослідження. Проблеми відтворення злочинності проти довкілля загалом і злочинності у сфері надкористування склали фокус дослідницької уваги таких вітчизняних науковців, як В.Ф. Баранівський, О.В. Виноградова, С.Б. Гавриш, Т.В. Корнякової, М.Г. Максименцев, В.К. Матвійчук, Г.С. Поліщук, В.М. Присяжний, А.М. Притула, Б.Б. Тангієв, Ю.А. Турлова, Л.С. Хмуровська, А.М. Шульга та інші вчені.

Визнаючи ґрунтовний характер наукових праць зазначених науковців та значимість для кримінологічної доктрини й практики, зауважимо, що особливості підготовки, безпосереднього вчинення та посткримінальної поведінки в механізмі вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ст. 240¹ КК України, потребують деталізації.

Метою статті є з'ясування, опис та пояснення кримінологічно значущих особливостей вчинення незаконного видобування бурштину в Україні з метою специфікації запобіжних практик у сфері надкористування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спосіб вчинення злочину – складне явище дійсності на основі пізнання закономірностей його формування, причин і форм його повторюваності для розробки прийомів і методів виявлення, збирання та дослідження доказів [4, с. 139]. Як один із важливих елементів характеристики, спосіб вчинення кримінального правопорушення пов'язаний з предметом злочинного посягання, часом, місцем, обстановкою злочину, особою злочинця і відображається в механізмі слідоутворення.

Спосіб вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 240-1 КК України – певна сукупність дій, яка полягає у проведенні незаконних маніпуляцій з бурштиновими породами: видобування, збут, придбання, передача, пересилання, зберігання, переробка бурштину, законність походження якого не підтверджується відповідними документами» [5]. Основну увагу у цьому дослідженні зосередимо на реалізації таких дій як видобування бурштину.

Насамперед зазначимо, що будь-яка підприємницька діяльність потребує проведення процедури державної реєстрації, яка регламентується Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». Організаційно-правові форми господарювання, де обмежується підприємництво, пов'язані з монополією держави на певну діяльність, може здійснюватися тільки державними підприємствами, а видобування бурштину може здійснюватися виключно тими підприємствами, перелік яких встановлює Кабінет Міністрів України [6].

Оскільки незаконне видобування бурштину-сирцю вчиняється шляхом активних дій, то специфіка способу даного кримінального правопорушення полягає у способі його підготовки, вчинення і приховання слідів.

Підготовка до незаконного видобування бурштину-сирцю охоплює активні дії, спрямовані на забезпечення можливості виконання задуманого кримінального правопорушення. Насамперед це такі дії: визначення предмета злочинного посягання; підбір місця вчинення кримінального правопорушення; підбір співучасників і визначення їх ролей; підбір знарядь вчинення кримінального правопорушення та перевірка їх технічної готовності; підкуп працівників еколо-

гічної інспекції та представників органів місцевої влади [7, с. 274].

Дії з організації незаконного видобування бурштину полягають у підборі виконавців, їх технічному оснащенні, зокрема забезпеченні засобами комунікації. Зазвичай така особа не залучається до безпосереднього видобутку бурштину-сирцю. Окремим напрямом діяльності організатора є налагодження та підтримання корупційних зв'язків, яке в більшості випадків обмежується місцевим рівнем: рівнем дільничного офіцера поліції (рідше – безпосередньо начальника сектору) та/або відповідального за зону чи напрям роботи оперуповноваженого управління захисту економіки Національної поліції; голови місцевої ради [2, с. 18].

Характеризуючи загальний механізм безпосереднього вилучення бурштину-сирцю з надр, слід зазначити, що він залежить від типу надр та від того, чи вчиняються кримінальні правопорушення епізодично або у виді кримінального промислу. Епізодичне видобування каменю здійснюється окремими громадянами чи невеликими групами, кількістю від 2 до 4 осіб, з розподілом технічних ролей. У переважній більшості місцем реалізації такої складової об'єктивної сторони вчинення злочину, як видобування, є лісові масиви з піщаними ґрунтами та узлісся. Кримінально-промислове видобування бурштину-сирцю має розгалужену функціональну структуру, яка включає: «адміністративне ядро», мережевих «контролерів-модераторів», групи «фізичної підтримки» та нелегальних старателів. 100 % кримінально-промислового видобування бурштину-сирцю здійснюється гідромеханічним способом [2, с. 18].

В переважній більшості вивчених випадків злочинці видобувають бурштин в сировині відкритим способом [8], сутність якого полягає у вилученні корисних копалин з верхніх пластів залягання (з кар'єрів, з копальні). Розроблення бурштинових руд родовищ України може проводитися відкритим способом – екскаваторно-транспортним методом. Збагачення руд виконується методом промивання на металевих ситах (грохотах). Пісок і глина змиваються водою, а шматочки бурштину вибираються й надсилаються на сортування та подальше. Підземний спосіб незаконного видобування корисних копалин вказує на вилучення їх з родовищ, крім з поверхні землі, шляхом викачування, побудови шахт, копалень.

За оснащеністю спосіб учинення незаконного добування бурштину може бути простим і складним. Простий спосіб полягає у вилученні бурштину-сирцю з родовищ за допомогою найпростіших знарядь праці: кирки, лопати, компресора, лебідки тощо. Складний спосіб видобування бурштину полягає у вилученні їх із родовищ за допомогою складних механізмів, технологічних установок (спеціально змонтованого компресора,

водяної помпи), спеціальної техніки (екскаваторів, бульдозерів тощо) [7, с. 276; 8, с. 36-37; 9].

В науковій та спеціальній літературі найбільш «популярним» є поділ способів видобування на три групи: механічний; гідралічний; гідромеханічний.

Механічний спосіб охоплює механічну розробку масиву ґрунту у відкритому кар'єрі. Такий спосіб видобування бурштину спрямований на розкриття продуктивного шару ґрунту, екскаваторні роботи, відділення бурштину від породи шляхом миття, або вибіркового вилучення. Зазвичай злочинці здійснюють добування таким способом, використовуючи прості знаряддя (лопату, кирку та інші примітивні пристрої) у тих місцях, де бурштин залягає неглибоко, – від 20 сантиметрів до кількох метрів. Зазначений спосіб небезпечний. Часто місцеві жителі копають ями глибиною понад п'ять метрів, прибуває вода і часто виникають ґрунтові зсуви. Трапляються випадки видобування бурштину на власній або орендованій земельній ділянці з використанням самохідних землерийних машин, бульдозерів та іншої техніки. Так, траплялося, коли місцеві жителі отримували дозвіл на копання ставка чи інші земельні роботи, маючи на меті здійснювати незаконний видобуток бурштину [7, с. 278].

Недоліками зазначеного способу є: великі експлуатаційні та економічні витрати; винос породи на поверхню і негативний екологічний вплив на навколишнє природне середовище. Вказаний спосіб є застарілим, при видобутку використовується малопродуктивне обладнання та відзначаються великі втрати бурштину мілкої фракції. Відмита гірська маса разом з дрібним бурштином складається у відвали.

Гідралічний спосіб здійснюється розмиванням продуктивного шару ґрунту струменем високого тиску та виносу бурштину на поверхню родовища гідралічними потоками. Часто використовується для промислового видобутку.

Гідромеханічний спосіб самовільного видобутку є найбільш поширеним. Він дозволяє: інтенсифікувати процес зі зменшенням загальних економічних витрат, підвищити продуктивність праці, зменшити негативний вплив на довкілля завдяки виключенню виходу мінеральної породи на поверхню родовища. Сьогодні широко застосовуються засоби вібраційного впливу на ґрунтове середовище при заглибленні в ґрунт труб, оболонок, паль, шпунтів, при розробці і обробці ґрунтів, ущільненню особливо рихлих, водонасичених і піщаних ґрунтів, бурінні свердловин. Такі засоби, зазвичай, включають віброснаряди з вібровипромінювачами, збудники коливань (вібратори); пристрої для гасіння, попередження, ізолювання шкідливого розповсюдження вібрації; апаратуру для контролю, управління і вимірювання вібрацією.

Водночас слід підкреслити, що гідромеханічний спосіб призводить до зубожіння, псування родовищ, спричиняє негативні екологічні наслідки, а також призводить до зменшення кондиційного вмісту сортового бурштину в бурштиновміщувальному шарі, що, своєю чергою, спричиняє втрату промислового значення родовищ.

Зазначений спосіб незаконного видобутку бурштину-сирцю полягає у тому, що злочинці опускають пожежні рукави помпи у канал із водою або ставок. Вода подається під великим тиском, що вимиває землю на 6-9-метрову глибину. Бурштин легший за воду, тому спливає на поверхню. Його вилловлюють сіткою або сачком. Беруть лише той, що має цінність для ювелірів, інше залишають. Якщо вода біліє, це означає, що сягнули глини, яка лежить під покладами бурштину. Щільність покладів бурштину нерівномірна, від 5–10 до 150 грамів на кубометр породи. Ями після таких процедур злочинці не загортають, вони швидко заповнюються ґрунтовими водами. Вказаний спосіб супроводжується виносом мінерального ґрунту на поверхню родовища, не забезпечує повне вилучення бурштину з родовищ, призводить до зміни структури ґрунтів, утворення пустот і відповідно здійснює негативний техногенно-екологічний вплив на довкілля [7, с. 276-278].

Використання злочинцями випробуваних схем та вивченого кустарного приладдя актуальне й нині. Так, відповідно до вироку Зарічненського районного суду Рівненської області, 12.11.2020 р., А., діючи за попередньою змовою з Б., прибули на його автомобілі марки «УАЗ-4562» до місця систематичного незаконного видобутку бурштину, яке знаходиться на землях сільськогосподарського призначення, де уже перебували заздалегідь підготовлені ними знаряддя кустарного виробництва для незаконного видобутку бурштину-сирцю, методом гідророзмиву ґрунту, а саме: помпа кустарного виготовлення, обладнана двигуном внутрішнього згорання, шість пожежних рукавів, п'ять металевих труб, шрайбер з протівісом та одне металеве кріплення, маючи на меті з'ясувати наявність на вказаному місці обсяг покладів бурштину з метою визначення доцільності подальшого його видобування, однак не довели звій злочинний намір до кінця та були затримані працівниками поліції [10].

Науковцями зазначається, що на посткримінальному етапі епізодичної злочинної поведінки збут незаконно видобутого бурштину-сирцю у 70 % випадків здійснюється через неперевірені канали, використовуючи оголошення на спеціалізованих сайтах оголошень, а також у соціальних мережах. Збут бурштину-сирцю старателями на кримінальних промислах здійснюється організовано на фільтраційних пунктах ділянок видобування, де зазвичай відбувається розрахунок

за видобуту корисну копалину. Надалі бурштин перепродається оптовим перекупникам, комунікацію з якими підтримують так звані «контролери» та «модератори» середньої ланки у структурі організованих злочинних угруповань, що спеціалізуються на незаконному видобуванні бурштину. Окрема частина бурштину-сирцю відправляється на підпільні шліфувальні цехи, де шляхом відповідної обробки досягається підвищення вихідної вартості. У подальшому переважна більшість незаконно видобутого в Україні бурштину стає предметом «контрабанди» – переміщується через митний кордон із порушенням митних правил [2, с. 18-19].

Окремої уваги заслуговує з'ясування наявності посткримінальної поведінки осіб, які здійснюють незаконне видобування бурштину.

Загалом під посткримінальною поведінкою слід розуміти передбачений кримінальним законом і такий, що має кримінально правове значення (тягне кримінально-правові наслідки), свідомий і вольовий прояв активності чи бездіяльності (акт поведінки) суб'єкта після вчинення злочину, набуття обвинувальним вироком законної сили, відбування покарання й до моменту припинення кримінально-правових відносин [11, с. 305].

Приховування таких кримінальних правопорушень зазвичай полягає у прихованні чи знищенні знарядь і засобів вчинення протиправного діяння, предмета посягання, продуктів його переробки; в усуненні слідів, які свідчать про факт учинення кримінального правопорушення (маскування територій, де незаконно видобувається бурштин у сировині, використання рельєфу місцевості та інших природних і штучних укриттів); вчинення кримінального правопорушення на важкодоступній ділянці; підготовці алібі; збуті видобутих корисних копалин тощо. Збут незаконно добутого бурштину здійснюється шляхом продажу чи іншої оплатної передачі «випадковим» покупцям невеликими партіями, або окремим особам на замовлення, здебільшого за кордон (передбачає одноразовий збут у великих розмірах або збут невеликими партіями упродовж тривалого часу) [7, с. 281].

З вивчених нами кримінальних проваджень вбачається, що на відміну від інших дій, що визначають об'єктивну сторону кримінального правопорушення, передбаченого ст. 240¹ КК України – збуту, придбання, передачі, пересилання, зберігання, переробки бурштину, які здебільшого характеризуються активними діями з приховування слідів вчиненого правопорушення, активна посткримінальна діяльність осіб, які безпосередньо здійснюють видобування бурштину, фактично відсутня.

Насамкінець зазначимо, що наявність описаних нами способів вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ст. 240¹ КК України, обумовлена певними чинниками, вплив на які

здатен сприяти протидії злочинності у зазначеній сфері, унеможливити окремі зі способів незаконного видобутку бурштину в Україні. До таких рекомендацій слід віднести: спрощення процедури отримання дозволу на видобуток бурштину; гарантування невідворотності покарання за незаконні дії із зазначеними корисними копалинами; налагодження жорсткішого контролю з боку Державної фіскальної служби і Державної прикордонної служби у протидії збуту нелегально видобутого бурштину-сирцю.

Висновки. У результаті проведеного дослідження встановлено, що відносно нескладна технологія заробітку та прибутковість «бурштинового» бізнесу – основна причина бурштиновидобування контрабандним способом. Незаконне видобування бурштину є однією з багатьох (поряд зі збутом, придбанням, передачею, пересиланням, зберіганням, переробкою), складових об'єктивної сторони злочину, наявності якої достатньо для кваліфікації за ст. 240¹ КК України.

Видобування бурштину-сирцю нелегальними способами характеризується активними діями з підготовки, безпосереднього процесу видобутку, а також приховування слідів вчиненого кримінального правопорушення. Дії з організації незаконного видобування бурштину полягають у підборі виконавців, їх технічному оснащенні, зокрема забезпеченні засобами комунікації; підборі місця вчинення кримінального правопорушення; підкупі працівників правоохоронних та природоохоронних органів, представників органів місцевої влади. Вилучення зазначених корисних копалин з надр зазвичай здійснюється механічним способом шляхом гідророзмиву ґрунту, рідше – звичайним викопуванням. Захисні посткримінальні мотиви характерні для переважної більшості злочинців у сфері незаконного видобування бурштину. Водночас активна діяльність осіб, які безпосередньо здійснюють видобування бурштину, з маскуванню, приховування слідів протиправної діяльності, фактично відсутня.

Література

1. Максименцев М.Г. Кримінологічний аналіз структури злочинності у сфері надкористування в Україні. *Право і суспільство*. 2019. № 2. С. 221–225.
2. Максименцев М.Г. Кримінологічні засади протидії злочинності у сфері надкористування: автореф. дис. докт. юрид. наук. 12.00.08 (081 – Право). ХНУВС, Харків, 2019. 39 с.
3. Нелегальний видобуток бурштину: карта і рекомендації. URL: <https://datajournalism.agency/8/23/07/2018> (дата звернення: 24.03.24)
4. Лебідь І.В. Правове регулювання видобутку бурштину в Україні. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2023. 229 с.
5. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25-26, ст. 131.
6. Обмеження у здійсненні підприємницької діяльності. URL: <https://buklib.net/books/37836/> (дата звернення: 24.03.24)
7. Татаров О.Ю., Марко С.І. Криміналістична характеристика порушення правил охорони або використання надр на прикладі незаконного видобування бурштину. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2014. Вип. 3. С. 273-285. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2014_3_29 (дата звернення: 24.03.24)
8. Вязмікін С.А. Способи учинення незаконного видобування бурштину-сирцю. *Оперативно-розшукове запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням* [Текст]: матеріали круглого столу (Київ, 24 червня 2015 року) / ред. кол. С.С. Чернявський, М.М. Алексійчук, О.В. Хуторянський, І.М. Купранець, В.І. Василичук. К.: ФОП Кандиба Т. П., 2015. С. 34-39.
9. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довілля: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р. № 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04#Text> (дата звернення: 24.03.24)
10. Вирок Зарічненського районного суду Рівненської області у справі № 561/43/21 від 23.02.2021 р. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/95077791>. (дата звернення: 24.03.24)
11. Ус О.В. Теорія та практика кримінально-правової кваліфікації : лекції. Право. 2018. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13956/1/Lekcii_2018.pdf. (дата звернення: 24.03.24)

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.13

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.24>

Ю. М. Глушко
*адвокат, аспірант кафедри кримінального права,
процесу і криміналістики
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0009-0003-2710-4424*

СУТНІСТЬ І ЗМІСТ АРЕШТУ МАЙНА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

У статті здійснено дослідження теоретичних та законодавчих положень щодо визначення сутності та змісту арешту майна у кримінальному провадженні, проаналізовано процесуальну форму їх реалізації у правозастосовній практиці.

Визначено, що арешт майна є міжгалузевим інститутом процесуальних галузей права, який полягає в обмеженнях майнового характеру, що застосовується на підставі судового рішення з метою забезпечення дієвості провадження. При цьому підстави, порядок та мета накладення арешту на майно для кожної галузі права можуть відрізнятися залежно від її завдань.

Звертається увага на те, арешт майна є одним із заходів забезпечення кримінального провадження, який характеризується майновим примусом. Відповідно до законодавчого тлумачення поняття «арешт майна», яке закріплено у частині 1 статті 170 Кримінального процесуального кодексу України, під час арешту майна особа не позбавляється права власності на це майно, вона лише тимчасово (до скасування у встановленому кримінальним процесуальним законодавством порядку) позбавляється права на відчуження, розпорядження та/або користування певним майном. Зауважується, що слід розрізняти два види арешту майна: перший – коли особа позбавляється права на відчуження та розпорядження майном, при цьому користуватися майном дозволяється; другий – коли особа позбавляється права на відчуження, розпорядження та користування певним майном.

Встановлена відсутність усталеного підходу під час вирішення питання щодо необхідності накладення арешту на майно з метою збереження речових доказів, зокрема на речі, які були вилучені під час обшуку житла чи іншого володіння особи. Обґрунтовано, що вимога верховенства права передбачає необхідність прийняття рішення не лише про вилучення майна під час обшуку, а і про його утримання протягом певного періоду часу. У зв'язку з цим, збереження речових доказів, вилучених під час обшуку, передбачає необхідність накладення арешту на майно, незалежно від того, чи були ці речі вказані в ухвалі слідчого судді про обшук.

Ключові слова: майно, арешт, кримінальне провадження, речові докази, мета арешту майна.

Hlushko Yu. M. ESSENCE AND CONTENT OF SEIZURE OF PROPERTY IN CRIMINAL PROCEEDINGS

The article studies the theoretical and legislative provisions on determining the essence and content of seizure of property in criminal proceedings, analyses the procedural form of their implementation in law enforcement practice. It is determined that the seizure of property is an intersectoral institute of the procedural branches of law, which consists in restrictions of the property nature, which is used on the basis of a court decision in order to ensure the effectiveness of the proceedings. In this case, the grounds, procedure and purpose of seizure of property for each branch of law may differ depending on its tasks.

Attention is drawn to the fact that the seizure of property is one of the measures to ensure criminal proceedings, which is characterized by property coercion. According to the legislative interpretation of the concept of "seizure of property," which is enshrined in Part 1 of Article 170 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, during the seizure of property, a person is not deprived of the right to ownership of this property, they are only temporarily (until the procedure established by the criminal procedural legislation is abolished) deprived of the right to alienation, disposal and/or use of certain property. It is noted that two types of seizure of property should be distinguished: the first is when a person is deprived of the right to alienation and disposal of property, while using the property is allowed; the second is when a person is deprived of the right to alienation, disposal and use of certain property.

The absence of a well-established approach has been established when deciding on the need to seize property to preserve physical evidence, in particular, on things that were seized during a search of a person's home or other property. It is substantiated that the requirement of the rule of law implies the need to make a decision not only on the seizure of property during a search but also on its maintenance for a certain period. In this regard, the preservation of material evidence seized during the search implies the need to seize property, regardless of whether or not these things were indicated in the decision of the investigating judge on the search.

Key words: property, seizure, criminal proceedings, material evidence, the purpose of the seizure of property.

Постановка проблеми. Кримінальне судочинство є тією сферою державної діяльності, у якій конституційні права можуть обмежуватися у встановленому законом порядку. Так, у ст. 41 Конституції України задекларовано, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності [1]. Відповідне конституційне положення знайшло своє закріплення у ст. 16 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України, де визначено, що позбавлення або обмеження права власності під час кримінального провадження здійснюється лише на підставі вмотивованого судового рішення, ухваленого в порядку, передбаченому КПК України [2].

Про актуальність застосування арешту майна свідчать дані статистики. Так, протягом 2022 року прокурори 9 598 разів брали участь у розгляді слідчими суддями клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження (за винятком запобіжних заходів). З них: про арешт майна – 5 454 (56,8 %) разів, про скасування арешту майна – 718 (7,5 %) [3]. Протягом 2023 року прокурори взяли участь у розгляді 13 549 клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, з них про арешт майна – 6 608 (48,8 %) разів, про скасування арешту майна – 1 255 (9,3 %) [4].

Гарантією недопущення безпідставного позбавлення чи обмеження права власності під час кримінального провадження є кримінальна процесуальна форма застосування арешту майна, яка закріплена у главі 17 КПК України. У цій главі визначено загальні правила накладення арешту на майно (ст. 170), вимоги до клопотання про арешт майна (ст. 171) та порядок розгляду клопотання про арешт майна (ст. 172), вирішення питання про арешт майна (ст. 173), скасування арешту майна (ст. 174), виконання ухвали про арешт майна (ст. 175).

Така детальна увага законодавця щодо процесуального порядку накладення арешту на майно має гарантувати законність та обґрунтованість прийнятого рішення. Втім, відсутність усталеного та загальноприйнятого розуміння сутності та мети застосування арешту майна зумовлює помилки правозастосування.

Дослідженню проблемних питань арешту майна у кримінальному провадженні присвятили праці такі науковці, як О.В. Верхогляд-Герасименко, І.Й. Гаюр, І.В. Гловюк, А.В. Дрозд, О.І. Здрок, Т.Є. Зелькіна, О.В. Капліна, О.С. Котова, Г.М. Куцкір, Ю.М. Мирошниченко, Н.С. Моргул, В.В. Муранова, В.Т. Нор, В.В. Рогальська, С.М. Смоков, І.А. Тітко, Л.Д. Удалова, В.І. Фаринник, О.Ю. Хабло, О.Г. Шило та інші. Однак, окремі аспекти щодо сутності та змісту цього заходу

забезпечення кримінального провадження залишилися поза увагою науковців.

Метою статті є дослідження теоретичних та законодавчих положень щодо визначення сутності та змісту арешту майна у кримінальному провадженні та їх реалізація у правозастосовній практиці.

Виклад основного матеріалу. Під час здійснення кримінального провадження з метою забезпечення його дієвості законодавець дозволяє застосувати заходи забезпечення кримінального провадження. Особливістю цих заходів є те, що вони мають примусовий характер, який полягає у фізичному, матеріальному чи психологічному впливі на учасника кримінального провадження [5, с. 164]. Одним із заходів забезпечення кримінального провадження, який характеризується майновим примусом, є арешт майна.

Відповідно до КПК України 2012 року обмеження власності під час кримінального провадження здійснюється лише на підставі вмотивованого судового рішення, що гарантує об'єктивність та неупередженість прийнятого рішення. Варто зауважити, що судовий порядок обмеження права власності під час кримінального провадження було запроваджено лише з прийняттям КПК України 2012 року. Адже відповідно до положень ст. 126 КПК 1960 року, рішення суду потрібно було лише у разі накладення арешту на вклади. У всіх інших випадках арешт майна і передача його на зберігання оформлялися протоколом. У разі, якщо в застосуванні цього заходу відпадала потреба, накладення арешту на майно скасовувалося постановою слідчого [6].

Очевидно, що така процесуальна форма накладення арешту на майно не могла гарантувати об'єктивність та неупередженість рішення щодо обмеження особи у конституційному праві володіти, користуватися чи розпоряджатися належним йому майном. Тому, цілком виправданим є судовий порядок прийняття рішення про накладення арешту на майно під час здійснення кримінального провадження.

Арешт майна, як правове явище, притаманний не лише кримінальним процесуальним правовідносинам. Термін «арешт» (лат. arrestum – затримка, зупинення) використовується також в інших галузях права. Зокрема, у ст. 150 Цивільного процесуального кодексу України визначені види заходів забезпечення позову, серед яких є і накладення арешту на майно та (або) грошові кошти, на активи, які є предметом спору, чи інші активи відповідача. Відповідно до положень ст. 137 Господарського процесуального кодексу України накладення арешту на майно та (або) грошові кошти також є одним із заходів забезпечення позову. У Податковому кодексі України стаття 94 присвячена регламентації адміністративного арешту

майна, яка визначає, що адміністративний арешт майна платника податків є винятковим способом забезпечення виконання платником податків його обов'язків, визначених законом. У Законі України «Про виконавче провадження» арешту майна присвячено окремий розділ VII «Порядок звернення стягнення на майно боржника», адже в ньому вказано, що звернення стягнення на майно боржника полягає в його арешті, вилученні (списанні коштів з рахунків) та примусовій реалізації (ст. 48).

Вищенаведене дозволяє стверджувати, що арешт майна є міжгалузевим інститутом процесуальних галузей права, який полягає в обмеженнях майнового характеру, які застосовуються на підставі судового рішення з метою забезпечення дієвості провадження. При цьому підстави, порядок та мета накладення арешту на майно для кожної галузі права можуть відрізнятися залежно від її завдань.

Так, правова процедура застосування арешту майна закріплена у главі 17 КПК України, яка в статтях 170–175 визначає порядок накладання та скасування арешту майна. У ст. 170 КПК України законодавець визначає поняття арешту майна, завдання, мету та осіб, на майно яких може накладатися арешт.

Відповідно ч. 1 ст. 170 КПК України «арештом майна є тимчасове, до скасування у встановленому цим Кодексом порядку, позбавлення за ухвалою слідчого судді або суду права на відчуження, розпорядження та/або користування майном, щодо якого існує сукупність підстав чи розумних підозр вважати, що воно є доказом кримінального правопорушення, підлягає спеціальній конфіскації у підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, третіх осіб, конфіскації у юридичної особи, для забезпечення цивільного позову, стягнення з юридичної особи отриманої неправомірної вигоди, можливої конфіскації майна» [2].

Звертає на себе увагу те, що у КПК України 2012 року використовується словосполучення «арешт майна», а не «накладення арешту на майно». О.В. Верхогляд-Герасименко з цього приводу зазначила, що «використання у назві слова «накладення» відображає діяльно-практичний аспект, який не належить до сутності самого заходу процесуального примусу і не відображає жодної якісної визначеності» [7, с. 53]. Хоча варто зауважити, що КПК України не відійшов повністю від такої конструкції, адже Глава 12 КПК України має назву «Накладення грошового стягнення».

Наведене вище законодавче тлумачення поняття «арешту майна» дозволяє стверджувати про те, що під час арешту майна особа не позбавляється права власності на це майно, вона лише тимчасово (до скасування у встановленому КПК порядку) позбавляється права на відчуження, розпорядження та/або користування майном.

Т.Є. Зелькіна зауважує, що в такій редакції ст. 170 КПК України передбачено позбавлення особи можливості відчуження певного майна та розпорядження ним, в той час, як можливість заборони використовувати наявне у неї майно передбачено лише в якості альтернативи. Таке формулювання, на думку вченої, створює певну правову невизначеність на практиці. Так, працівники правоохоронних органів можуть трактувати вказане положення як необхідність одночасного позбавлення особи права як відчужувати, так і розпоряджатись та користуватись відповідним майном, що може мати негативні наслідки для таких осіб [8, с. 197].

Арешт майна завжди пов'язаний з обмеженням можливості особи відчужувати майно (заборона відчуження), а у випадку наявності обставин, які підтверджують, що незастосування заборони або обмеження користування, розпорядження майном призведе до приховування, пошкодження, псування, зникнення, втрати, знищення, використання, перетворення, пересування, передавання й права користування, розпорядження ним (ч. 11 ст. 170 КПК України) [9, с. 232].

З цього приводу О.С. Котова справедливо відмічає, що «залежно від ступеня правообмежень арешт майна можна поділити на два види, зокрема, в одних випадках закон не дозволяє відчуження майна та розпорядження ним (при наявності можливості ним користуватися), а в інших забороняє як відчуження, так і розпорядження та користування. В останньому випадку сила примусового впливу найбільш потужна, адже майно взагалі вилучається та передається на зберігання іншим особам, максимально обмежуючи таким чином право власності» [10, с. 144].

Отже, слід розрізняти два різновиди арешту майна: перший – коли особа позбавляється права на відчуження та розпорядження майном, при цьому користуватися майном дозволяється; другий – коли особа позбавляється права права на відчуження, розпорядження та користування певним майном.

Згідно з ч. 1 ст. 170 КПК України завданням арешту майна є запобігання можливості його приховування, пошкодження, псування, знищення, перетворення, відчуження [2]. Саме тому, при вирішенні питання про арешт майна слідчий суддя, суд, крім іншого, зобов'язаний врахувати розумність та співмірність обмеження права власності завданням кримінального провадження, а також наслідки арешту майна для підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, третіх осіб [11, с. 89].

Загальною метою застосування заходів забезпечення кримінального провадження, яка визначена у ч. 1 ст. 131 КПК України, є досягнення дієвості цього провадження. Безпосередньою

метою застосування арешту майна відповідно до ч. 2 ст. 170 КПК України є: 1) збереження речових доказів; 2) спеціальна конфіскація; 3) конфіскація майна як виду покарання або заходу кримінально-правового характеру щодо юридичної особи; 4) відшкодування шкоди, завданої внаслідок кримінального правопорушення (цивільний позов), чи стягнення з юридичної особи отриманої неправомірної вигоди [2].

Варто зауважити на відсутності усталеного підходу під час вирішення питання щодо необхідності накладення арешту на майно з метою збереження речових доказів, зокрема на речі, які були вилучені під час обшуку житла чи іншого володіння особи.

Правозастосовна практика та наукові підходи різняться щодо вирішення цього питання. Так, окремі правники вважають, що немає потреби накладати арешт на майно, яке вилучене під час обшуку, якщо воно було вказано в ухвалі про дозвіл на обшук житла чи іншого володіння особи. Така думка пов'язана з тим, що суд уже надавав дозвіл на вилучення певного майна під час обшуку, а тому, відповідно, рішення суду щодо накладення арешту на таке майно не потрібно. Зокрема, в ухвалі Вищого антикорупційного суду від 16 серпня 2023 року вказано, що «позиція слідчого судді полягає в тому, що не вважається тимчасово вилученим майно, дозвіл на відшукання і вилучення якого був наданий ухвалою слідчого судді про обшук ... При цьому, слідчий суддя не приймає до уваги доводи адвоката стосовно того, що в такому випадку необхідним є накладення арешту на вилучене майно, адже положення Глави 17 КПК України «Арешт майна» не визначає обов'язку щодо накладення арешту на вилучене майно, а оперує такими конструкціями, як – арешт майна допускається (ч. 2 ст. 170 КПК України). Слідчий суддя не вважає, що отримана інформація в подальшому буде визнана недопустимою, оскільки була отримана без накладення відповідного арешту носіїв. Зазначені твердження спростовуються діями детективів, які після отримання необхідної слідству інформації зазвичай повертають вилучені інформаційні системи, як про це зазначив прокурор у даній справі» [12].

У зв'язку з наведеним вище слідчий суддя дійшов висновку, що процесуальними підставами для утримання органом досудового розслідування такого майна є ухвала слідчого судді про надання дозволу на обшук з правом відшукання та вилучення майна, що стосується обставин цього кримінального провадження, і необхідність проведення перевірки майна на наявність/відсутність у ньому відомостей, що мають значення для досудового розслідування/призначення експертних досліджень [12].

У той же час, правозастосовна практика стикнулася з проблемою, відповідно до якої у разі

вилучення майна на підставі ухвали про обшук, особа, чие право володіння певним майном обмежено, не має механізмів оскарження рішення про обмеження її в праві володіти, користуватись чи розпоряджатись вилученим майном. Тобто, особа, чії права щодо володіння певним майном були необґрунтовано чи незаконно обмежені, позбавляється і в праві оскарження цього рішення та повернення необґрунтовано вилученого майна, адже ухвала слідчого судді про обшук оскарженню не підлягає, її немає в переліку ухвал, передбаченому ч. 1 ст. 309 КПК України, які можна оскаржувати.

У зв'язку з цим, слідчо-судова практика все частіше вдається до накладення арешту як на майно, яке було вилучено під час обшуку та має статус тимчасово вилученого майна, так і на майно, яке було вилучено на підставі ухвали слідчого судді про проведення обшуку.

Зокрема, Т. Безпалій та О. Тищенко відмічають, що сама собою ухвала про надання дозволу на проведення обшуку не вирішує питання правового статусу майна, яке може бути вилучене внаслідок проведення цієї слідчої дії. Із цього логічно випливає, що сторона обвинувачення повинна звернутися з клопотанням про арешт вилученого майна, а якщо вона цього не зробить протягом 48 годин – повернути його особі, у якій його вилучено [13].

О.Г. Шило також зауважує, що якщо майно, що підлягає вилученню під час обшуку, було прямо вказано в ухвалі слідчого судді про надання дозволу на обшук, предмет судового контролю має декілька складових, а саме – законність обмеження у такий спосіб конституційного права на недоторканність житла чи іншого володіння особи, а також права власності. Подальший правовий статус вилученого під час обшуку майна визначається з урахуванням наявності у нього ознак, що дозволяють констатувати його доказове значення для даного кримінального провадження. Якщо таке майно відповідає критеріям, зазначеним у ст. 98 КПК України, воно визнається речовим доказом. Це означає, що слідчий, прокурор мають звернутися до слідчого судді із клопотанням про накладення арешту на таке майно з метою збереження речових доказів [14, с. 377].

Так, в ухвалі Святошинського районного суду м. Києва від 23 вересня 2021 року вказано, що навіть якщо ухвалою слідчого судді про обшук надано дозвіл на вилучення певного майна, це не звільняє слідчого від обов'язку звернутися до слідчого судді з клопотанням про арешт майна для перевірки наявності підстав для обмеження власника майна у його конституційному праві володіти, користуватись та розпоряджатись майном. При цьому слідчий суддя звертає увагу на практику Європейського суду з прав людини у справі «Смирнов проти України» від 07 червня

2007 року, де було висловлено правову позицію про те, що при вирішенні питання про можливість утримання державою речових доказів належить забезпечувати справедливу рівновагу між, з одного боку, суспільним інтересам та правомірною метою, а з іншого боку – вимагати охорони фундаментальних прав особи. Для утримання речей державою у кожному випадку має існувати очевидна істотна причина [15].

Вищенаведена позиція підтверджується і положенням ч. 1 ст. 100 КПК України, де вказано, що речовий доказ, який був наданий стороні кримінального провадження або нею вилучений, повинен бути якнайшвидше повернутий володільцю, крім випадків, передбачених статтями 160–166, 170–174 КПК України. Тобто, окрім випадків, коли на цей речовий доказ було накладено арешт або його вилучено під час тимчасового доступу до речей чи документів, він підлягає поверненню володільцю у найкоротший строк. Про обшук у наведеній нормі нічого не вказано. Тому, цілком логічно є необхідність у накладенні арешту на майно з метою збереження речових доказів, навіть якщо ці речі були вказані серед об'єктів, які підлягають вилученню під час обшуку.

Прикладом такого правозастосування є ухвала Вищого антикорупційного суду від 07 серпня 2023 року, де вказані такі обставини: вилучені мобільний телефон та ноутбук були визначені у резолютивній частині ухвали слідчого судді Вищого антикорупційного суду від 09.06.2023 про надання дозволу на проведення обшуку. У задоволенні клопотання про арешт вилученого за результатом проведення обшуку майна, належного ОСОБА_3, відмовлено, тому таке майно є тимчасово вилученим та має бути повернуто власнику [16].

Вищенаведений аналіз норм КПК України та правозастосовної практики дозволяє стверджувати, що вимога верховенства права, зокрема права власності на майно, передбачає необхідність прийняття рішення не лише про вилучення майна під час обшуку, а і про його утримання протягом певного періоду часу. У зв'язку з цим, збереження речових доказів, вилучених під час обшуку, передбачає необхідність накладення арешту на майно, незалежно від того, чи були ці речі вказані в ухвалі слідчого судді про обшук.

Висновки. Отже, арешт майна є міжгалузевим інститутом процесуальних галузей права, який полягає у застосуванні обмежень майнового характеру, які застосовуються на підставі судового рішення з метою забезпечення дієвості провадження. Слід розрізняти два різновиди арешту майна: 1) позбавлення права на відчуження та розпорядження майном, при цьому користуватися майном дозволяється; 2) позбавлення права права на відчуження, розпорядження та користування певним майном. Вимога верховенства права перед-

бачає необхідність прийняття рішення про накладення арешту на майно, яке було вилучене під час проведення обшуку, з метою збереження речових доказів, незалежно від того, чи був вказаний дозвіл на вилучення цього майна в ухвалі про обшук.

Література

1. Конституція України : прийнята 28 черв. 1996 р. ; зі змін. та допов. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України : затв. Законом України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-1775>
3. Звіт про роботу органів прокуратури за 12 місяців 2022 року (усього по Україні): [сайт]. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-robotu-organiv-prokuraturi-2>
4. Звіт про роботу органів прокуратури за січень – грудень 2023 року (усього по Україні): [сайт]. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-robotu-organiv-prokuraturi-2>
5. Кримінальний процес: підручник / За ред. Л.Д. Удалової, Д.П. Письменного, В.В. Коваленка. К.: ЦУЛ, 2013. 544 с.
6. Кримінально-процесуальний кодекс України : затв. Законом УРСР від 28 груд. 1960 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05#Text>
7. Верховляд-Герасименко О.В. Забезпечення майнових прав особи при застосуванні заходів кримінально-процесуального примусу: монографія. Харків: Юрайт, 2012. 216 с.
8. Зелькіна Т. Є. Обмеження майнових прав осіб у кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування: дисертація доктора філософії: 081 Право. Київ, 2021. 291 с.
9. Кримінальний процес : підручник / за ред. О. В. Капліної, О. Г. Шило, В. М. Трофименко. Харків : Право, 2018. 584 с
10. О.С. Котова. Проблеми визначення поняття «арешт майна» у кримінальному процесі. *Вісник кримінального судочинства*. 2018. № 3. С. 141–149.
11. Михайленко В.В. Реалізація засади верховенства права у кримінальному провадженні : дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2019. 281с.
12. Ухвала Вищого антикорупційного суду від 16 серпня 2023 року, справа № 991/7171/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112890702>
13. Тарас Безпалый, Олександр Тищенко. Правовий статус майна, вилученого в ході обшуку. *ЮРИСТ&ЗАКОН*. [сайт]. URL: <https://www.legalalliance.com.ua/publikacii/pravovij-statusu-majna-vilucenogo-v-hodi-obshuku/>
14. Шило О. Г. Актуальні питання застосування арешту майна в кримінальному провадженні. *Правове забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення* : матеріали постійного діючого наук.-практ. семінару (м. Харків, 27 трав. 2016 р.). Харків, 2016. Вип. 7. С. 375–378.
15. Ухвала Святошинського районного суду м. Києва від 23 вересня 2021 року, справа № 759/20261/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99843740>
16. Ухвала Вищого антикорупційного суду від 07 серпня 2023 року, справа № 991/6777/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112821207>

УДК 343.133

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.25>

Д. В. Козарійчук
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри юриспруденції
Чернівецького інституту
Міжнародного гуманітарного університету
orcid.org/0009-0007-5257-1963

ВКАЗІВКИ ПРОКУРОРА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Актуальність теми статті зумовлена тим, що в доктрині кримінального процесу окремі аспекти проблематики надання прокурором вказівок вирішуються неоднозначно або досліджуються фрагментарно. Це зумовило постановку як мети статті розкриття сутності вказівок прокурора у кримінальному провадженні, їх відмежування від його доручень і розкриття порядку надання та виконання вказівок прокурора слідчим, дізнавачем, керівником органу досудового розслідування та керівником органу дізнання.

Наведено доктринальні підходи до визначення правової природи вказівок прокурора, а також підхід до їх розуміння, напрацьований у практиці Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду. На підставі аналізу цих підходів обґрунтовано, що за своєю правовою природою вказівки прокурора, що надаються ним у письмовій формі, є кримінальним процесуальним документом, а надання прокурором вказівок – процесуальною дією, що здійснюється в ході процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

На підставі аналізу доктринальних підходів, норм кримінального процесуального закону та сформованої на їх основі судової практики розкрито вимоги до форми та змісту вказівок прокурора. Встановлено, що письмова форма вказівок прокурора повинна бути переважальною, хоча норми КПК України не забороняють прокурору надавати вказівки в усній формі.

Доведено, що вказівки можуть надавати прокурором на будь-якому етапі проведення досудового розслідування кримінального провадження щодо злочину або кримінального проступку та стосуватися будь-якої слідчої (розшукової), негласної слідчої (розшукової) або іншої процесуальної дії. Здійснено розмежування вказівок і доручень прокурора за метою, з якою приймається кожен із цих процесуальних документів.

Звернено увагу на закріплену нормами законодавства обов'язковість виконання письмових вказівок прокурора. Вказано на види відповідальності за невиконання законних вказівок прокурора: адміністративну та дисциплінарну.

За результатами проведеного дослідження наведено авторські визначення понять «вказівки прокурора» та «надання вказівок прокурора».

Ключові слова: вказівки прокурора, надання вказівок прокурора, повноваження прокурора, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням.

Kozariichuk D. V. THE PROSECUTOR'S INSTRUCTIONS IN CRIMINAL PROCEEDINGS

The relevance of the article's topic is due to the fact that in the criminal procedure doctrine certain aspects of the issues related to the prosecutor's instructions are addressed ambiguously or are studied in a fragmentary manner. This has led to the aim of the article to reveal the essence of the prosecutor's instructions in criminal proceedings, to distinguish them from his/her instructions, and to reveal the procedure for giving and implementing the prosecutor's instructions by an investigator, a coroner, the head of a pre-trial investigation body and the head of an inquiry body.

The author presents the doctrinal approaches to determining the legal nature of the prosecutor's instructions, as well as the approach to their understanding developed in the practice of the Criminal Court of Cassation of the Supreme Court. Based on the analysis of these approaches, it is proved that by their legal nature, the prosecutor's instructions given in writing are a criminal procedural document, and giving of the prosecutor's instructions is a procedural action performed in the course of procedural guidance of pre-trial investigation.

Based on the analysis of doctrinal approaches, provisions of the criminal procedure law and case law formed on their basis, the author reveals the requirements for the form and content of the prosecutor's instructions. The author establishes that the written form of the prosecutor's instructions should prevail, although the provisions of the CPC of Ukraine do not prohibit the prosecutor from giving instructions orally.

It is proved that the prosecutor may give instructions at any stage of the pre-trial investigation of criminal proceedings concerning a crime or a criminal offense and may relate to any investigative (detective), covert investigative (detective) or other procedural action. The author distinguishes between instructions and orders of the prosecutor according to the purpose for which each of these procedural documents is adopted.

Attention is drawn to the statutory obligation to comply with written instructions of the prosecutor. The author points out the types of liability for failure to comply with the prosecutor's lawful instructions: administrative and disciplinary.

Based on the results of the study, the author's own definitions of the concepts of «prosecutor's instructions» and «giving of prosecutor's instructions» are presented.

Key words: prosecutor's instructions, giving of prosecutor's instructions, prosecutor's powers, procedural guidance of pre-trial investigation.

Постановка проблеми. Із урахуванням конституційних положень, які визначають повноваження органів прокуратури, процесуальна діяльність прокурора під час досудового розслідування спрямована на організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, а в ході судового розгляду – на підтримання публічного обвинувачення в суді (пункти 1, 2 частини 1 статті 131-1 Конституції України) [1].

Здійснюючи під час проведення досудового розслідування нагляд за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, прокурор наділений широким колом повноважень, відкритий перелік яких закріплений законодавцем у частині 2 статті 36 КПК України. Одним із таких повноважень є надання слідчому, органу досудового розслідування вказівок щодо проведення слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій (пункт 4 частини 2 зазначеної статті) [2]. Водночас, нормативно закріплюючи зазначене повноваження прокурора, законодавець не розкриває сутності вказівок прокурора та не передбачає порядку їх надання прокурором і виконання відповідними учасниками кримінального провадження – слідчим, дізнавачем, керівником органу досудового розслідування та керівником органу дізнання.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Теоретико-правові аспекти, пов'язані з визначенням поняття та сутності вказівок прокурора, і практичні основи їх надання та виконання у кримінальному провадженні досліджували у своїх працях Ю.П. Алєнін, А.Ю. Гнатюк, О.Д. Гринів, І.В. Єрмоєнко, Я.Ю. Конюшенко, В.П. Кушпїт, А.І. Палюх, І.І. Циліорик, С.О. Шульгін та інші вітчизняні вчені. Водночас, проведені ними наукові розвідки не вичерпують зазначену проблематику, оскільки у доктрині кримінального процесу окремі її аспекти вирішуються неоднозначно (зокрема, спірним є вирішення питання про правову природу вказівок прокурора) або досліджуються фрагментарно (зокрема, недостатньо дослідженими залишаються порядок надання та виконання вказівок прокурора).

Метою статті є розкриття сутності вказівок прокурора у кримінальному провадженні, їх відмежування від його доручень і розкриття порядку надання та виконання вказівок прокурора слідчим, дізнавачем, керівником органу досудового розслідування та керівником органу дізнання.

Виклад основного матеріалу. У доктрині кримінального процесу висловлено декілька підходів до визначення правової природи вказівок проку-

рора. Так, О.Д. Гринів, В.П. Кушпїт, А.І. Палюх та І.І. Циліорик розглядають вказівку прокурора як його процесуальне рішення [3, с. 211; 4, с. 151]. Аналогічну позицію С.О. Шульгін висловлює стосовно письмових вказівок прокурора [5, с. 213]. А.Ю. Гнатюк визначає письмову вказівку прокурора-процесуального керівника як документ з організації досудового розслідування у конкретному кримінальному провадженні [6, с. 25]. Я.Ю. Конюшенко вважає, що надання прокурором доручень і вказівок слідчому та органу досудового розслідування є однією з форм процесуального керівництва ним слідчими (розшуковими) діями [7, с. 383]. І.В. Єрмоєнко характеризує надання письмових вказівок і доручень у порядку пункту 4 частини 2 статті 36 КПК України щодо проведення певних процесуальних дій як основну форму процесуальної взаємодії прокурора зі слідчим, яка вживається на всіх етапах досудового розслідування [8, с. 159]. Ю.П. Алєнін розглядає давання вказівок прокурором як процесуальну дію [9, с. 105].

У судовій практиці Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду предметом дослідження були письмові вказівки прокурора, які досліджувалися ним, поряд із дорученнями прокурора, в контексті його процесуальної взаємодії зі слідчим. Як відзначає Касаційний кримінальний суд у складі Верховного Суду, основною формою процесуальної взаємодії прокурора зі слідчим, яка вживається на всіх етапах досудового розслідування, є надання письмових вказівок та доручень (постанова від 07.10.2020 р. у справі № 725/1199/19) [10].

Аналізуючи наведені доктринальні підходи, норми кримінального процесуального закону та сформовану на їх основі судову практику, потрібно відзначити, що за своєю правовою природою вказівки прокурора, що надаються ним у письмовій формі, є кримінальним процесуальним документом, під яким у доктрині кримінального процесу розуміють передбачені КПК України документи, які складаються уповноваженою особою (слідчим, прокурором, слідчим суддею), з огляду на проведення процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень, в яких зафіксована інформація про хід і результати процесуальної діяльності під час досудового розслідування, та оформлені в письмовій формі [11, с. 9-10]. Водночас, вказівки прокурора не можуть вважатися його процесуальним рішенням, оскільки законодавець передбачає, що процесуальні рішення прокурора приймаються у формі постанови, а разі висунення обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення та завершення досудового розслідування – у формі обвинувального акта (частини 3, 4 статті 110 КПК України) [2]. Вченими неодноразово висловлювалася пропози-

ція стосовно доцільності складання прокурором постанови про надання вказівок у кримінальному провадженні, що призведе до уніфікації вимог до змісту вказівок, які тоді логічно повинні будуть відповідати вимогам, встановленим частиною 5 статті 110 КПК України, і підвищуватиме авторитет прокурора як процесуального керівника досудовим розслідуванням [3, с. 208; 4, с. 149]. Проте, оформлення вказівок прокурора у формі його постанови призведе ускладнить процес їх складання та призведе до порушення принципу процесуальної економії, у зв'язку з чим внесення відповідних змін до норм кримінального процесуального закону є недоречним.

Надання прокурором вказівок за своєю правовою природою є процесуальною дією, під якою вчені розуміють дію, спрямовану на виконання завдань кримінального провадження на різних стадіях кримінального процесу та проведення якої забезпечується силами, засобами кримінального провадження на підставах і в порядку, передбачених кримінальним процесуальним законодавством [12, с. 221]. Як процесуальна дія, надання вказівок прокурором здійснюється в ході нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням і, відповідно, взаємодії прокурора зі слідчим. У зв'язку з цим надання прокурором вказівок більш доречно розглядати не як форму процесуального керівництва слідчими (розшуковими), негласними слідчими (розшуковими) та іншими процесуальними діями [7, с. 383], а як форму участі прокурора у доказуванні під час досудового розслідування [13, с. 162-163].

Законодавець у нормах кримінального процесуального закону не визначає вимоги до форми та змісту вказівок прокурора, хоча одночасно вказує на обов'язковість виконання його вказівок, наданих у письмовій формі (частина 3 статті 39, частина 4 статті 40, частина 3 статті 40-1 КПК України) [2]. У доктрині кримінального процесу звертається увага на необхідність дотримання прокурором письмової форми вказівок. Зокрема, Ю.П. Аленін вказує, що давання вказівок прокурором є процесуальною дією, а тому відповідно до врегульованої законом процесуальної форми, здійснюються виключно в письмовій формі. У всіх випадках вони мають бути долучені до матеріалів кримінального провадження, а копії – бути в матеріалах наглядового провадження [9, с. 105]. Водночас, норми КПК України не забороняють прокурору надавати вказівки в усній формі, що може бути зумовлено в тому числі оперативним реагуванням ним на потребу встановлення тих або інших обставин кримінального провадження. Тому більш логічним є підхід до вирішення питання про форму вказівок прокурора, сформований

у судовій практиці. Так, із точки зору Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду, як правило, доручення та вказівки щодо проведення конкретних слідчих (розшукових) дій мають надаватися у письмовому виді, де їх отримання слідчим у письмовій формі є процесуальною гарантією їх належного виконання, оскільки вони отримують статус офіційного документу. В той же час, якщо закон прямо не вимагає письмової форми, прокурор має право надавати доручення та вказівки слідчому про виконання процесуальних дій усно, якщо це обумовлено, зокрема, невідкладними випадками або виконанням незначного обсягу процесуальних дій (постанова від 07.10.2020 р. у справі № 725/1199/19) [10]. Водночас, письмова форма вказівок прокурора повинна бути переважачою, оскільки вона забезпечує ефективність контролю за їх виконанням.

До визначення вимог стосовно змісту вказівок прокурора звертається І.В. Єрмоєнко, на думку якої прокурор має визначити у вказівках та дорученнях їх мету, конкретизувати, що, де, коли та стосовно кого варто провести процесуальні дії, а також обґрунтувати необхідність і доцільність їх виконання із зазначенням доказів, на здобуття яких мають бути вчинені ті чи інші слідчі (розшукові) дії. Завдання має бути визначеним та чітко сформульованим, щоб виконавець його виконував із повним розумінням, а не механічно. У вказівках та дорученнях прокурору необхідно визначити строк проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій, але при цьому він має бути реальним та відповідати тому обсягу дій, які підлягають вчиненню. Під час визначення строків виконання вказівок прокурору також варто враховувати фактичні можливості здійснення слідчим відповідних дій та його пропозиції з цього приводу [8, с. 160].

Аналіз норм КПК України дозволяє стверджувати, що вказівки можуть надавати прокурором на будь-якому етапі проведення досудового розслідування кримінального провадження щодо злочину або кримінального проступку та стосуватися будь-якої слідчої (розшукової), негласної слідчої (розшукової) або іншої процесуальної дії. Водночас, норми кримінального процесуального закону не врегульовують коло випадків, за яких прокурор зобов'язаний надавати вказівки, і не визначають періодичність надання ним таких вказівок. Як відзначає Я.Ю. Конюшенко, зазначені питання є оціночними і в кожному випадку повинні визначатися самостійно прокурором, який здійснює нагляд у формі процесуального керівництва з урахуванням складності кримінального провадження, обсягу слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, проведених у кримінальному провадженні, тактики досудового розслідування [7, с. 384]. За

результатами дослідження практики О.Д. Гринів, В.П. Кушпін, А.І. Палюх та І.І. Циліорик вказують, що найбільш часто вказівки надаються прокурором з приводу необхідності проведення додаткових слідчих (розшукових) дій, перевірки зібраних доказів, кваліфікації кримінального правопорушення, зупинення досудового розслідування, закриття кримінального провадження, а в окремих випадках – з приводу застосування заходів забезпечення кримінального провадження [3, с. 207; 4, с. 149].

Вчені нерідко розглядають теоретико-правові та практичні аспекти проблематики вказівок прокурора паралельно з дослідженням питань щодо надання ним доручень у кримінальному провадженні. Водночас, вказівки і доручення прокурора істотно відрізняються між собою за метою, з якою приймається кожен із цих процесуальних документів. Як зазначає О.О. Торбас, задля вибору між дорученням та вказівкою прокурор передусім повинен оцінити стан досудового розслідування та якої форми впливу потребує таке провадження – встановлення процесуальних дій, які ще не були проведені та у процесі проведення яких можуть бути отримані докази, котрі мають значення для кримінального провадження, або усунення недоліків попередніх процесуальних дій та негайний вплив на хід досудового розслідування зі сторони процесуального керівника. Можна зробити висновок, що під час прийняття відповідних рішень прокурор передусім у своєму розсуді має опиратись на стан кожного конкретного кримінального провадження та завдання, котрі мають бути виконані на відповідному етапі досудового розслідування, адже кримінальне процесуальне законодавство не містить конкретних правил, за яких прокурор зобов'язаний надавати слідчому вказівки або доручення [14, с. 90-91].

Суб'єктом надання вказівок є прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням у конкретному кримінальному провадженні. Поряд із прокурором, суб'єктами надання вказівок слідчому та дізнавачу, з огляду на норми кримінального процесуального закону, є керівник органу досудового розслідування та керівник органу дізнання відповідно (частина 2 статті 39 і частина 2 статті 39-1 КПК України). У цілому вказівки, які надаються вказаними учасниками кримінального провадження, за своїм змістом повинні відповідати вимогам до вказівок прокурора. Водночас, на відміну від них, вказівки керівника органу досудового розслідування та керівника органу дізнання, з урахуванням норм пункту 3 частини 2 статті 39 і пункт 3 частини 2 статті 39-1 КПК України, по-перше, повинні надаватися в письмовій формі, а по-дру-

ге, не можуть суперечити рішенням та вказівкам прокурора [2].

Норми законодавства передбачають обов'язковість виконання письмових вказівок прокурора. Так, відповідно до частини 3 статті 39, частини 4 статті 40, частини 3 статті 40-1 КПК України, керівник органу досудового розслідування, слідчий, дізнавач зобов'язаний виконувати вказівки прокурора, які даються у письмовій формі [2]. Згідно з абзацом 2 частини 1 статті 25 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню [15]. У зв'язку з цим на прокурора, який здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у кримінальному провадженні, відповідно до вимог законодавства підпунктами 11.12, 11.13 пункту 11 Наказу Генерального прокурора «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 30.09.2021 р. № 309 покладаються обов'язки: 1) контролювати виконання доручень і вказівок, наданих слідчому, дізнавачу, органу досудового розслідування, відповідному оперативному підрозділу, щодо проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій; 2) відповідно до закону реагувати на факти невиконання слідчим, дізнавачем письмових вказівок прокурора та за наявності підстав ініціювати притягнення слідчого, дізнавача до відповідальності [16].

З огляду на вимоги частини 3 статті 39, частини 4 статті 40 КПК України, невиконання керівником органу досудового розслідування, слідчим законних вказівок прокурора, наданих у порядку, передбаченому цим Кодексом, тягне за собою передбачену законом відповідальність [2]. Зокрема, невиконання законних вказівок прокурора є підставою для притягнення учасника кримінального провадження, якому вони надавалися, до адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Адміністративна відповідальність за вчинення такого діяння передбачена частиною 1 статті 185-8 КУпАП, згідно з якою невиконання посадовою особою законних вимог прокурора тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [17]. Притягнення до дисциплінарної відповідальності врегульовується нормами відповідних законів і підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують діяльність того або іншого правоохоронного органу, в межах якого функціонує слідчий підрозділ. Наприклад, підстави і порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності відповідно до

частини 2 статті 19 Закону України «Про Національну поліцію», визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом [18].

Висновки. Результати проведеного дослідження дозволяють стверджувати, що вказівки прокурора – це кримінальний процесуальний документ, який складається ним у ході процесуального керівництва досудовим розслідуванням і містить обов'язкові для виконання учасником кримінального провадження, якому вони адресовані (слідчим, дізнавачем, керівником органу досудового розслідування, керівником органу дізнання) настанови щодо проведення слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій у конкретному кримінальному провадженні. Надання вказівок прокурора є процесуальною дією, спрямованою на складання відповідного кримінального процесуального документа, його передачу слідчому, дізнавачу, керівнику органу досудового розслідування, керівнику органу дізнання, здійснення контролю за виконанням цього документа та реагування у випадку його невиконання. Норми кримінального процесуального закону не визначають порядок надання прокурором вказівок та їх виконання слідчим, дізнавачем, керівником органу досудового розслідування, керівником органу дізнання, водночас, він детально розроблений у доктрині кримінального процесу та апробований слідчою практикою.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
3. Гринюк О.Д. Вказівка прокурора як форма процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Університетські наукові записки*. 2016. № 57. С. 205-212.
4. Кушпін В.П., Палюх А.І., Циліорик І.І. Вказівка прокурора як форма процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Scientific Notes of Lviv University of Business and Law*. 2020. № 26. С. 147-152.
5. Шульгін С.О. Види процесуальних рішень слідчого та прокурора. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 208-214.
6. Гнатюк А.Ю. Вказівка як акт реагування прокурора. *Міждисциплінарні наукові дослідження: особливості та тенденції: матеріали Міжнародної наукової конференції* (м. Чернігів, 4 грудня 2020 року). Чернігів: Міжнародний центр наукових досліджень, 2020. Т. 5. С. 24-26.
7. Конюшенко Я.Ю. Прокурорський нагляд за додержанням законності проведення слідчих (розшукових) дій. *Юридична наука*. 2020. № 3. С. 377-386.
8. Єрьоменко І. Взаємодія прокурора та слідчого у кримінальному провадженні: підстави, форми та принципи. *Jurnalul juridic naional: teorie i practic*. 2019. № 3. Ч. 1. С. 157-160.
9. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України / за ред. С.В. Ківалова та С.І. Кравченка. Одеса: Фенікс, 2020. 924 с.
10. Постанова Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 07.10.2020 р. у справі № 725/1199/19 (провадження № 51-5720км19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92173671>.
11. Складання кримінальних процесуальних документів на стадії досудового розслідування: навчальний посібник / Р.І. Благута, А.-М.Ю. Ангеленюк, Ю.В. Гуцуляк та ін. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 384 с.
12. Михайлик Д.О. Поняття процесуальних дій у кримінальному провадженні України. *Право і суспільство*. 2017. № 2. С. 217-221.
13. Палюх А.І. Участь прокурора в доказуванні під час досудового розслідування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність. Львів, 2016. 206 с.
14. Торбас О. Застосування розсуду прокурором у процесі надання доручень та вказівок щодо проведення слідчих дій. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 88-92.
15. Про прокуратуру: Закону України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
16. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Генерального прокурора від 30.09.2021 р. № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#n216>.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
18. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

УДК 343.133
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.26>

Є. П. Плохута
доктор філософії, доцент кафедри юриспруденції
Чернівецького інституту
Міжнародного гуманітарного університету
orcid.org/0009-0008-0106-0378

СУБ'ЄКТИВНІ ОЗНАКИ ХУЛІГАНСТВА: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Актуальність теми статті зумовлена тим, що проведені вченими наукові розробки не вичерпують проблематику, пов'язану зі здійсненням кримінально-правової характеристики кримінального правопорушення, визначеного статтею 296 України, що зокрема, стосується характеристики суб'єкта і суб'єктивної сторони хуліганства. Це зумовило постановку як мети статті розкриття суб'єктивних ознак складу злочину, передбаченого статтею 296 КК України.

Встановлено, що суб'єкт кримінального правопорушення, передбаченого статтею 296 КК України, характеризується трьома ознаками: 1) суб'єктом зазначеного кримінального правопорушення є фізична особа; 2) осудність особи, яка вчинила хуліганські дії; 3) досягненням віку, з якого відповідно до норм КК України може наставати кримінальна відповідальність за хуліганство (з урахуванням норм статті 22 цього Кодексу – чотирнадцяти років). На основі норм КК України і доктринальних підходів розкрито зміст кожної з наведених ознак суб'єкта хуліганства.

Обґрунтовано, що зміст суб'єктивної сторони хуліганства становлять вина та мотив як її обов'язкові ознаки і мета – як факультативна ознака. Із урахуванням судової практики і підходів вчених констатовано, що суб'єктивна сторона хуліганства характеризується прямим умислом на грубе порушення громадського порядку, а за умовами виникнення і формування умисел хуліганства, як правило, є раптовим.

На основі аналізу судової практики встановлено, що мотивом кримінального правопорушення, передбаченого статтею 296 КК України, є явна неповага до суспільства. Мотив посягання на потерпілого розглянуто як основний критерій відмежування хуліганства як кримінального правопорушення проти громадського порядку та моральності від кримінальних правопорушень проти особи, а також обґрунтовано, що його нестворення або неправильне встановлення може призвести до неправильної кваліфікації відповідного кримінального правопорушення.

Піддано критиці позицію вчених, які ототожнюють мотив і мету хуліганства та доведено, що метою цього кримінального правопорушення є прагнення винуватої особи до протиставлення себе оточуючим узагалі та вираження своєї зверхності по відношенню до них.

Ключові слова: хуліганство, суб'єкт кримінального правопорушення, суб'єктивна сторона кримінального правопорушення, вина, мотив кримінального правопорушення, явна неповага до суспільства, мета кримінального правопорушення.

Plokhuta Ye. P. SUBJECTIVE SIGNS OF HOOLIGANISM: GENERAL CHARACTERISTICS

The relevance of the topic of the article is due to the fact that the scientific research carried out by scholars does not exhaust the issues related to the criminal law characterization of the criminal offense under Article 296 of the Criminal Code of Ukraine, which, in particular, concerns the characterization of the subject and subjective side of hooliganism. This has led to the goal of the article to reveal the subjective features of the crime under Article 296 of the Criminal Code of Ukraine.

It is established that the subject of a criminal offense under Article 296 of the Criminal Code of Ukraine is characterized by three features 1) the subject of the said criminal offense is an individual; 2) the person who committed hooliganism is sane; 3) the person has reached the age at which criminal liability for hooliganism may be imposed in accordance with the provisions of the Criminal Code of Ukraine (taking into account the provisions of Article 22 of this Code – fourteen years). Based on the provisions of the Criminal Code of Ukraine and doctrinal approaches, the author reveals the content of each of the above features of the subject of hooliganism.

It is substantiated that the content of the subjective side of hooliganism is made up of guilt and motive as its mandatory features and purpose as an optional feature. Taking into account the case law and approaches of scholars, the author states that the subjective side of hooliganism is characterized by a direct intent to grossly violate public order, and in terms of the conditions of occurrence and formation, the intent of hooliganism is usually sudden.

Based on the analysis of case law, the author establishes that the motive of the criminal offense under Article 296 of the Criminal Code of Ukraine is manifest disrespect for society. The motive of assault on the victim is considered as the main criterion for distinguishing hooliganism as a criminal offense against public order and morality from criminal offenses against a person, and it is also substantiated that its failure to establish or incorrect establishment may lead to misclassification of the relevant criminal offense.

The author criticizes the position of scholars who equate the motive and purpose of hooliganism and proves that the purpose of this criminal offense is the perpetrator's desire to oppose himself to others in general and to express his superiority towards them.

Key words: hooliganism, subject of a criminal offense, subjective side of a criminal offense, guilt, motive of a criminal offense, manifest disrespect for society, purpose of a criminal offense.

Постановка проблеми. Законодавець у розділі XII Особливої частини Кримінального кодексу України систему кримінальних правопорушень проти громадського порядку та моральності. Найбільш поширеним серед цих кримінальних правопорушень є хуліганство, яке в частині 1 статті 296 КК України визначається законодавцем як грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом [1]. Аналіз змісту наведеної та інших норм статті 296 КК України свідчить про притаманність кримінальному правопорушенню, передбаченому цією статтею, декількох особливостей. По-перше, з урахуванням класифікації кримінальних правопорушень, закріпленої статтею 12 КК України, хуліганство за частиною 1 статті 296 цього Кодексу є кримінальним проступком, за частинами 2 і 3 вказаної статті – нетяжким злочином, а за частиною 4 статті зазначеної статті – тяжким злочином. По-друге, частина 1 статті 296 КК України містить низку оцінних понять «грубе порушення громадського порядку», «явна неповага до суспільства», «особлива зухвалість», «винятковий цинізм». Зазначені особливості впливають як на доктринальну характеристику хуліганства, так і на правозастосовну практику, що зумовлює потребу в їх науковій розробці.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. До кримінально-правової характеристики хуліганства та проблематики кваліфікації кримінальних правопорушень за статтею 296 КК України звертаються В.В. Артюхова, В.І. Борисов, О.А. Галемін, Д.А. Демчишин, О.О. Дудоров, О.А. Івахненко, М.Й. Коржанський, М.І. Мельник, П.С. Матишевський, В.О. Навроцький, М.Л. Наклович, В.В. Налуцишин, Є.Д. Тадика, Є.В. Фесенко, М.І. Хавронюк, В.В. Шаблистий, С.А. Шалгунова, Т.В. Шевченко, С.С. Яценко та інші вітчизняні вчені. Водночас, проведені ними наукові розробки не вичерпують проблематику, пов'язану зі здійсненням кримінально-правової характеристики кримінального правопорушення, визначеного статтею 296 України. Зокрема, це стосується кримінально-правової характеристики суб'єкта і суб'єктивної сторони хуліганства.

Метою статті є розкриття суб'єктивних ознак складу злочину, передбаченого статтею 296 КК України.

Виклад основного матеріалу. У доктрині кримінального права сформовано загальноприйнятий на сьогодні підхід до визначення складу кримінального правопорушення, відповідно до якого він характеризується за допомогою чотирьох елементів: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони. Зазначений підхід повною мірою поширюється й на здійснення кримінально-правової характеристики хуліганства.

Поняття суб'єкта кримінального правопорушення визначається законодавцем у частині 1 статті 18 КК України, згідно з якою ним є фізична осудна особа, яка вчинила кримінальне правопорушення у віці, з якого відповідно до цього Кодексу може наставати кримінальна відповідальність [1]. Як вказує В.В. Артюхова, встановлення кримінальним законом чіткого переліку ознак суб'єкта кримінального правопорушення є важливим для визнання особи суб'єктом конкретного складу кримінального правопорушення, передбаченого Особливою частиною КК України, та притягнення такої особи до кримінальної відповідальності. Якщо у діянні відсутня ознака суб'єкта кримінального правопорушення, то відсутній і склад кримінального правопорушення [2, с. 68]. Відповідно, суб'єкт хуліганства повинен відповідати усім ознакам, визначеним частиною 1 статті 18 КК України.

Першою ознакою суб'єкта кримінального правопорушення є те, що ним може бути фізична особа. Безперечно, що дії, передбачені статтею 296 КК України (грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом) незалежно від кваліфікуючих та особливо кваліфікуючих обставин можуть вчинятися виключно фізичною особою. Зазвичай, суб'єктом хуліганства є приватні особи, що, водночас, не виключає можливості вчинення цього кримінального правопорушення службовими особами у розумінні частини 3 статті 18 КК України. При цьому суб'єктом хуліганства може бути як громадянин України, так і іноземний громадянин та особа без громадянства.

Другою ознакою суб'єкта кримінального правопорушення, в тому числі й передбаченого статтею 296 КК України, є осудність особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Так, з урахуванням норм частин 1 і 2 статті 19 КК України, осудною визнається особа, яка під час вчинення кримінального правопорушення могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) і керувати ними. І, навпаки, не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка під час вчинення суспільно небезпечного діяння, передбаченого цим Кодексом, перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними внаслідок хронічного психічного захворювання, тимчасового розладу психічної діяльності, недоумства або іншого хворобливого стану психіки [1]. Відповідно, суб'єкт кримінального правопорушення, передбаченого статтею 296 КК України, повинен характеризуватися перебуванням у ході вчинення хуліганських дій у стані осудності.

Третя ознака суб'єкта кримінального правопорушення полягає в досягненні віку, з якого

відповідно до норм КК України може наставати кримінальна відповідальність за хуліганство. Із урахуванням норм статті 22 КК України, що встановлює вік, з якого може наставати кримінальна відповідальність, кримінальній відповідальності за хуліганство підлягають особи, яким до вчинення цього кримінального правопорушення виповнилося чотирнадцять років (частина 2) [1]. В основу зниження віку кримінальної відповідальності за хуліганство, як зазначають В.В. Шаблистий, покладено такі критерії: 1) здатність особи віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років усвідомлювати фактичний характер та суспільну небезпеку певних дій; 2) поширеність вчинення злочинів серед осіб цього віку; 3) відповідність підставам та принципам криміналізації суспільно небезпечних діянь [3, с. 91].

Зміст суб'єктивної сторони хуліганства, як і будь-якого іншого кримінального правопорушення, становлять вина, мотив і мета. При цьому для кримінального правопорушення, передбаченого статтею 296 КК України, вина та мотив є обов'язковими ознаками суб'єктивної сторони, а мета – факультативною.

Відповідно до статті 23 КК України, виною є психічне ставлення особи до вчинюваної дії чи бездіяльності, передбаченої цим Кодексом, та її наслідків, виражене у формі умислу або необережності [1]. Як вказує Касаційний кримінальний суд у складі Верховного Суду, суб'єктивна сторона хуліганства характеризується прямим умислом на грубе порушення громадського порядку та мотивами явної неповаги до суспільства. Тобто коли винний усвідомлює, що своїми діями грубо порушує громадський порядок, виражаючи тим самим явну неповагу до суспільства, і бажає цього (постанова від 17.09.2020 р. у справі № 463/4135/16-к) [4]. При цьому, як вказує В.В. Артюхова, за умовами виникнення і формування умисел хуліганства, як правило, є раптовим, тобто таким, що реалізується у виді вчинення кримінального правопорушення відразу після виникнення. Це зумовлено тим, що загалом підґрунтям для вчинення хуліганських дій є різноманітні скороминущі конфліктні ситуації. Водночас заздалегідь обдуманий вид умислу під час вчинення досліджуваного кримінального правопорушення також трапляється [2, с. 78].

Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони хуліганства, як наголошує Велика Палата Верховного Суду, є мотив явної неповаги до суспільства. Домінування у свідомості винного такого внутрішнього спонукання і відсутність особистого мотиву посягання на потерпілого є головним критерієм відмежування хуліганства як злочину проти громадського порядку та моральності від злочинів проти особи. Хоч хуліганські дії нерідко супроводжуються фізичним насильством і заподі-

нням тілесних ушкоджень, головною їх рушійною силою є бажання не завдати шкоди конкретно визначеному потерпілому, а протиставити себе оточуючим узагалі, показати свою зверхність, виразивши явну зневагу до загальноприйнятих норм і правил поведінки. Означені дії не зумовлені особистими мотивами й конкретною метою, а за своїми внутрішніми чинниками фокусуються в напрямку тотального негативізму й ворожого ставлення до суспільства. Протиправні діяння вчиняються за відсутності зовнішнього приводу або з незначного приводу і зазвичай спрямовані на випадкові об'єкти. Якщо хуліганству передують конфлікт винного з потерпілим (потерпілими), такий конфлікт провокується самим винним як зухвалий виклик соціальному оточенню, і реакція інших на провокуючі дії, в тому числі спроба їх припинити, стають приводом для подальшого насильства (постанова від 03.07.2019 р. у справі № 288/1158/16-к) [5]. Водночас, як відзначає В.І. Борисов, інколи винний, посягаючи на іншу особу з особистих мотивів або зі змішаних хулігансько-особистих мотивів, може і не ставити перед собою прямої цілі: порушити громадський порядок. Однак, якщо він обирає такі способи і обставини для досягнення своїх інтересів, усвідомлюючи, що його поведінка неминуче опиниться сполученою з очевидним грубим порушенням громадського порядку (хоча і викликана особистими неприязними відношеннями), в наявності також умисел до порушення громадського порядку (наприклад, бійка на стадіоні під час футбольного матчу, під час проведення культурного заходу, в парку відпочинку на очах людей, в клубі, на танцмайданчику тощо) [6, с. 361-362].

Оскільки мотив посягання на потерпілого є основним критерієм відмежування хуліганства як кримінального правопорушення проти громадського порядку та моральності від кримінальних правопорушень проти особи, його невстановлення або неправильне встановлення може призвести до неправильної кваліфікації відповідного кримінального правопорушення. Як вказує Велика Палата Верховного Суду, за відсутності відповідного мотиву, коли застосування насильства зумовлене неприязними стосунками з потерпілим і прагненням завдати шкоди конкретній особі з особистих спонукань, сам собою факт вчинення протиправних дій у громадському місці в присутності сторонніх осіб не дає достатніх підстав для кваліфікації їх як хуліганства (постанова від 03.07.2019 р. у справі № 288/1158/16-к) [5].

Мета є факультативною ознакою суб'єкта хуліганства, водночас, як вказує Д.А. Демчишин, вона, безумовно, матиме значення під час визначення заходів кримінально-правового реагування на злочин (обрання міри кримінальної відповідальності) [7, с. 79]. На думку

В.В. Налуцишина, хуліганству притаманна одна мета – порушити громадський спокій шляхом приниження честі та гідності потерпілої особи із застосуванням усвідомленого насильства, в основі якого лежать особлива зухвалість і винятковий цинізм, оскільки це діяння вчиняється шляхом реалізації мотивів, які спрямовують дії винуватой особи на досягнення ситуативних цілей [8, с. 119]. Схожу позицію висловлюють й інші вчені, які не розмежовують мотив і мету кримінального правопорушення, передбаченого статтею 296 КК України. Зокрема, С.А. Шалгунова та Т.В. Шевченко вважають, що здебільшого мотив і мета хуліганства нерозривно пов'язані, а оскільки при вчиненні цього злочину винний задовольняється самоствердженням, реалізацією своєї примхи, ефектом здійснюваних дій, то це часто призводить до злиття мети з мотивом [9, с. 106]. Поділяючи наведену позицію в частині нерозривного зв'язку мотиву та мети кримінального правопорушення, передбаченого статтею 296 КК України, водночас, потрібно звернути увагу на недоречність їх ототожнення.

Як відзначає В.В. Артюхова, мета хуліганства є самостійною факультативною ознакою суб'єктивної сторони кримінального правопорушення і поєднання її з мотивом (обов'язковою ознакою), а фактично їх ототожнення, суперечить законодавчій конструкції цього кримінального правопорушення. Мету останнього, насправді, важко визначити, наприклад, через раптовість її виникнення, або ж безглуздість, малозначність. Нерідко навіть самі злочинці під час вчинення кримінального правопорушення у стані алкогольного сп'яніння наступного дня не можуть пригадати або пояснити мету своїх дій. Проте, складність встановлення мети цього кримінального правопорушення не свідчить, що вона відсутня [2, с. 84]. Розмежовуючи мотив і мету кримінального правопорушення, передбаченого статтею 296 КК України, необхідно відзначити, що на відміну від мотиву, який є рушійною силою для його вчинення, мета вказує на кінцевий результат, якого прагне досягнути винувата особа внаслідок вчинення цього кримінального правопорушення. Відповідно, якщо мотив хуліганства полягає в явній неповазі до суспільства, то його метою, виходячи із результатів дослідження судової практики, є прагнення винуватой особи до протиставлення себе оточуючим узагалі та вираження своєї зверхності по відношенню до них.

Висновки. Результати проведеного дослідження дозволяють стверджувати, що суб'єктивними ознаками хуліганства є суб'єкт і суб'єктивна сторона цього кримінального правопорушення.

У свою чергу, суб'єкт кримінального правопорушення, передбаченого статтею 296 КК України, характеризується трьома ознаками: 1) суб'єктом зазначеного кримінального правопорушення є фізична особа; 2) осудністю особи, яка вчинила хуліганські дії; 3) досягненням віку, з якого відповідно до норм КК України може наставати кримінальна відповідальність за хуліганство (з урахуванням норм статті 22 цього Кодексу – чотирнадцяти років).

Зміст суб'єктивної сторони хуліганства становлять вина та мотив як її обов'язкові ознаки і мета – як факультативна ознака. Кримінальне правопорушення, передбачене статтею 296 КК України, характеризується прямим умислом на грубе порушення громадського порядку. Мотивом цього кримінального правопорушення є явна неповага до суспільства, а метою – прагнення винуватой особи до протиставлення себе оточуючим узагалі та вираження своєї зверхності по відношенню до них.

Література

1. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
2. Артюхова В.В. Хуліганство: кримінально-правове та кримінологічне пізнання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. Київ, 2020. 301 с.
3. Шаблистий В.В., Галемін О.А. Кримінальна відповідальність за хуліганство, пов'язане з опором особам, наділим владними повноваженнями під час виконання службових обов'язків чи іншим громадянам, що припиняли хуліганські дії: монографія / за заг. ред. В.В. Шаблистого. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ; Ліра ЛТД, 2017. 164 с.
4. Постанова Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду від 17.09.2020 р. у справі № 463/4135/16-к (провадження № 51-1070км19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91722814>.
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03.07.2019 р. у справі № 288/1158/16-к (провадження № 13-28кс19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82998245>.
6. Борисов В.І. Лекція за темою: «Кримінальна відповідальність за хуліганство (стаття 296 КК України)». *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2020. № 1. С. 351-371.
7. Демчишин Д.А. Суб'єктивні ознаки хуліганства за кримінальним правом України. *Приватне та публічне право*. 2021. № 1. С. 77-81.
8. Налуцишин В.В. Кримінальна відповідальність за хуліганство (ст. 296 КК України): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. Київ, 2007. 266 с.
9. Шалгунова С.А., Шевченко Т.В. Суб'єктивні ознаки хуліганства. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2018. Вип. 1. Т. 2. С. 103-107.

УДК 343.1
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.27>

О. О. Торбас
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри кримінального процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-1465-4238

В. А. Завтур
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-7171-2369

«НАМІБІЙСЬКІ ВИНЯТКИ» МІЖНАРОДНОГО СУДУ ООН У СФЕРІ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСОВНОСТІ

Стаття присвячена проблемам застосовності концепції «Намібійських винятків», викладених у Консультативному висновку Міжнародного Суду ООН «Юридичні наслідки для держав щодо триваючої присутності Південної Африки у Намібії» 1971 року у сфері кримінальної юстиції.

Проаналізовано прецедентну практику ЄСПЛ щодо кримінально-правового контексту застосування Намібійських винятків Міжнародного Суду ООН. Наголошено, що ЄСПЛ сформував усталену позицію, відповідно до якої, повністю ігнорувати ситуацію, яка склалася *de facto* не можна і певний обсяг визнання правових актів незаконної влади є необхідним для того, аби запобігти створенню правового вакууму і ситуації, коли права осіб на непідконтрольній міжнародно визнаному уряду території будуть незахищеними у міжнародно-правовому контексті. Сформульовано висновок щодо неприйнятності окремих позицій Суду в контексті національної правової системи.

Автори наголошують, що єдиним аспектом, в якому натепер доцільно розглядати проблеми реалізації «Намібійських винятків» у сфері кримінальної юстиції в межах національної правової системи є визнання документів, виданих незаконною владою на окупованих територіях (та межі такого визнання), а також допустимості як доказів тих відомостей, що містяться у таких документах.

Проаналізовано правозастосовну практику українських судів щодо застосування «Намібійських винятків» Міжнародного Суду ООН у сфері кримінальної юстиції.

Сформульовано висновок про те, що виправданим є посилання на «Намібійські винятки» Міжнародного Суду ООН виключно у контексті визнання документів, виданих на тимчасово окупованих територіях та виключно з метою забезпечення основоположних прав та свобод особи. У ситуаціях, коли мова йде про погіршення правового становища особи, відповідні акти мають бути проігноровані.

Ключові слова: кримінальне провадження, кримінальне процесуальне доказування, допустимість доказів, документи, Європейський суд з прав людини, «Намібійські винятки» Міжнародного суду ООН.

Torbas O. O., Zavtur V. A. "NAMIBIA EXCEPTIONS" OF THE UN INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE IN THE FIELD OF CRIMINAL JUSTICE: PROBLEMS OF APPLICABILITY

The article is devoted to the problems of the applicability of the «Namibia exceptions» set forth in the Advisory Opinion of the International Court of Justice of the United Nations «Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia» of 1971 in the field of criminal justice.

The precedent practice of the ECtHR regarding the criminal-legal context of the application of the «Namibia exceptions» of the UN International Court of Justice is analyzed. It is emphasized that the ECtHR has formed an established position according to which it is impossible to completely ignore the *de facto* situation and a certain amount of recognition is necessary in order to prevent the legal vacuum and a situation where the rights of individuals in an internationally recognized territory not under the control of the government will be unprotected in the international legal context. A conclusion regarding the inadmissibility of certain positions of the Court in the context of the national legal system is formulated.

The authors emphasize that the only aspect in which it is currently appropriate to consider the problems of the implementation of the «Namibian exceptions» in the field of criminal justice within the national legal system is the recognition of documents issued by illegal authorities in the occupied territories (and the limits of such recognition), as well as the admissibility as evidence of information contained in such documents.

The law enforcement practice of Ukrainian courts regarding the application of the «Namibian exceptions» of the UN International Court of Justice in the field of criminal justice is analyzed.

The conclusion that the reference to the «Namibia Exceptions» of the UN International Court of Justice is justified only in the context of legal acts issued in the temporarily occupied territories and only for the purpose of ensuring the fundamental rights and freedoms of the individual is formulated. In situations where the legal situation of a person is deteriorating, the relevant acts should be ignored.

Key words: criminal proceedings, criminal procedural evidence, admissibility of evidence, documents, European Court of Human Rights, «Namibia exceptions» of the UN International Court of Justice.

Вступ. Триваюча окупація росією частини території України породжує чимало викликів для всіх сфер суспільного життя, у тому числі і для правового. Починаючи із 2014 року, українській правовій системі доводиться стикатися з такими проблемами як захист прав та свобод громадян в умовах окупації, встановлення юридичних фактів, що мали місце на непідконтрольній території, а також впроваджувати необхідні для цього правові механізми.

Не можна стверджувати, що ці питання залишилися поза увагою законодавця та не отримали належної правової регламентації. Одразу після окупації рф території Автономної республіки Крим (далі – АРК) Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [1] в якому, серед іншого, було викладено основні принципи додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб на непідконтрольній території.

Відповідні зміни та доповнення були внесені і в Цивільний процесуальний кодекс України (далі – ЦПК України). Ст. 317 ЦПК України (в редакції, передбаченій Законом України від 03.10.2017 № 2147-VIII) регламентує процесуальний порядок здійснення окремого провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на території, на якій введено воєнний чи надзвичайний стан, або на тимчасово окупованій території України.

Ці норми та юридичні процедури багато в чому ґрунтуються на концепції, відомій у світовій юриспруденції як «Намібійські винятки» Міжнародного Суду ООН («*Namibia exception*»). Їх поява пов'язана із подіями 1966 року, коли Генеральною Асамблеєю ООН було прийнято рішення про припинення мандату Південно-Африканської республіки (далі – ПАР) на управління Намібією, втім її уряд продовжив фактично здійснювати владу на цій території. Згодом, у 1970 році Рада Безпеки ООН закликала ПАР вивести адміністрацію з території Намібії та наголосила, що всі дії, вжиті урядом Південної Африки від імені або стосовно Намібії після припинення мандату є незаконними та недійсними. Пізніше, Радою Безпеки було затребувано у Міжнародного Суду ООН консультативний висновок щодо правових наслідків подальшої присутності Південної Африки в Намібії для інших держав.

У Консультативному висновку Міжнародного Суду ООН «Правові наслідки для держав, пов'язані із триваючою присутністю Південної Африки у Намібії» від 21 червня 1971 року було визнано, що подальша присутність ПАР в Намібії була незаконною, і діяльність південноафриканської адміністрації має бути припинена. Було також зазна-

чено, що держави-члени ООН зобов'язані визнати незаконність присутності ПАР в Намібії та недійсність її дій від імені або щодо Намібії, а також утримуватися від будь-яких дій, які передбачають визнання законності або надання підтримки та допомоги такій присутності та управлінню [2].

Водночас, Консультативний висновок містив важливе застереження та виняток із загального принципу невизнання («*non-recognition*»). Суд зазначив, що незважаючи на незаконність південноафриканської присутності, це не повинно позбавити народ Намібії переваг, пов'язаних із міжнародних співробітництвом. І хоча офіційні дії, вчинені урядом Південної Африки від імені або щодо Намібії після припинення мандату, є незаконними та недійсними, ця недійсність не може бути поширена на такі дії як, наприклад, реєстрація народжень, смертей та шлюбів, наслідки яких можна ігнорувати лише на шкоду жителям цієї території.

Концепція «Намібійських винятків» заклала певну міжнародно-правову основу юридичного захисту осіб, які перебувають на території, яка непідконтрольна визнаному уряду. Вона була сприйнята та широко застосована у практиці міжнародних судових установ, у тому числі Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Українські суди також посилаються у своїх рішеннях на концепцію «Намібійських винятків», переважно при вирішенні цивільно-правових, трудових спорів, а також спорів у сфері соціального забезпечення. Однак, як показав досвід вітчизняного правозастосування, згадку про таке правове явище дедалі частіше містять й судові рішення, які стосуються сфери кримінальної юстиції. Для доктрини це породжує проблему релевантності та виправданості такої практики, втім, наукові розвідки у цьому напрямку практично не здійснювались.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Концепція «Намібійських винятків», сформульована у Консультативному висновку Міжнародного Суду ООН, питання її інтерпретації та застосовності піддавалися ґрунтовному науковому аналізу з боку зарубіжних дослідників, зокрема, Ж.-П. Моне (Jean-Paul Moinet), Е. Мілано (Enrico Milano), О. Орахелашвілі (Alexandr Orakhelashvili), М. Поалелунгі (Mihai Poalelungi).

Різні аспекти указаної проблематики в контексті української правової системи досліджували представники вітчизняної правової доктрини, серед яких Н.Ю. Голубева, К.В. Гусаров, С.С. Калинюк, О.О. Іляшко, Г.В. Луцька, В.Ф. Нестерович, В.А. Сущенко, Л.М. Токарчук (Зілковська), М.О. Яковенко.

Втім, питання застосовності «Намібійських винятків» Міжнародного Суду ООН у сфері кримінальної юстиції в Україні розглядалися лише

фрагментарно окремими науковцями (М.О. Яковенко) і не піддавалися ґрунтовним дослідженням.

Відповідно, метою даної статті є визначення критеріїв застосовності концепції «Намібійських винятків» Міжнародного Суду ООН у сфері кримінальної юстиції на основі актів українського законодавства, правозастосовної практики вітчизняних судів, а також прецедентної практики ЄСПЛ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочинаючи дискусію щодо можливої реалізації «Намібійських винятків» Міжнародного Суду ООН у сфері кримінальної юстиції в Україні, слід, передусім, визначитись із сутністю даної концепції та потенційними сферами її застосування.

Правозахисна спрямованість аналізованого правового явища є беззаперечною. «Намібійські винятки» покликані здійснити мінімальне забезпечення основоположних прав та свобод осіб, які проживають на території, яка перебуває під юрисдикцією самопроголошеного уряду. Ключова ідея, закладена в них, полягає у тому, що пересічний громадянин не повинен нести тягар відповідальності за дії невизнаної влади. Саме тому, на офіційні акти такого уряду, які стосуються аспектів, пов'язаних із реалізацією базових життєвих потреб громадянина не повинен розповсюджуватись загальний принцип невизнання.

Однак, слід відзначити, що стосовно меж застосовності «Намібійських винятків» у зарубіжній доктрині ведеться доволі серйозна полеміка. Британський дослідник О. Орахелашвілі (Alexandr Orakhelashvili) зазначає, що Суд у своєму Консультативному висновку заклав двоетапний тест (*two-prolonged test*) застосовності таких винятків, який передбачає оцінку двох ключових аспектів: 1) чи визнання певного акту служить інтересам мешканців певної території; 2) чи сприяє воно реалізації влади незаконною адміністрацією. Автор наводить приклади із практики британських судів, коли «Намібійські винятки» намагалися розтлумачити більш широко, розповсюджуючи й на певні публічно-правові питання, однак доходять висновку, що в тамтешній судовій системі в цілому дотримуються суворих меж визнання, визначених Міжнародним Судом ООН. На підтвердження своєї позиції, дослідник наводить рішення апеляційного суду (Court of Appeal) у справі «Kibris Turk Hava Yollari v. Secretary of State for Transport», в якому було сформульовано висновок про те, що здійснення міжнародних авіаперельотів над територією Північного Кіпру не охоплюється винятками, передбаченими у Консультативному висновку ООН 1971 року. Суд зазначив, що авіарейси дійсно є важливими для мешканців цієї території, однак сам лише позитивний вплив на життя громадян не може слугувати виправданням для надання юридичної сили актам публічного права, що видаються невизнаною владою [3, с. 177-178].

Якщо говорити про національний вимір застосування «Намібійських винятків», то, наприклад, в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» від 04 квітня 2023 року № 288-р, в якості одного із очікуваних результатів виконання цього плану зазначено «визнання/верифікація інформації про факти, що міститься у документах, виданих російськими окупаційними адміністраціями на тимчасово окупованій території (відповідно до принципу «Namibia exception»)» [4]. Таким чином Україна офіційно визнає необхідність застосування такої концепції після деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій. Однак, привертає увагу той факт, що аналізований нормативно-правовий акт містить широке тлумачення концепції «Намібійських винятків», надаючи органам державної влади дискреційні повноваження щодо визначення фактів, які будуть підтверджуватися документами, виданими окупаційною владою, а також прийнятності чи неприйнятності відповідних документів.

Водночас, таке широке тлумачення є не правилом, а здебільшого винятком. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України» від 21 квітня 2022 року було внесено зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», в якому ч. 3 ст. 9 було викладено в наступній редакції: «Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу особи на тимчасово окупованій території, які додаються до заяви про державну реєстрацію відповідного акта цивільного стану». Таким чином, законодавець у 2022 році нормативно забезпечив допустимість використання концепції «Намібійських винятків», проте в дуже вузькому розумінні, буквально використовуючи формулювання, що були викладені Міжнародним Судом ООН. Однак, такий підхід викликає низку питань, адже в Консультативному висновку застосовується формулювання «...such as, for instance, the registration of births, deaths and marriages», тобто «...такі як, наприклад, реєстрація народження, смерті та шлюбу...». Із цього випливає, що Міжнародний Суд ООН наводить лише приблизний перелік юридичних фактів, встановлення яких вимагатиме відступу від загального принципу невизнання. Натомість, органи державної влади при вирішенні

цього питання, в першу чергу мають діяти відповідно до конкретної ситуації, яка склалася і вимагає правового захисту громадянина, що проживає на окупованій території.

Застосовність «Намібійських винятків» у сфері кримінальної юстиції у цьому контексті є доволі чутливим питанням, адже така діяльність за своєю сутністю завжди має публічний характер, хоча завжди стосується основоположних прав та свобод конкретних осіб.

До положень Консультативного висновку Міжнародного Суду ООН неодноразово звертався у своїй практиці ЄСПЛ у справах, пов'язаних із порушенням прав та свобод на території т.зв. «Придністровської Молдавської Республіки» та «Турецької Республіки Північний Кіпр». Суд здебільшого застосовував концепцію «Намібійських винятків» в аспектах, пов'язаних із встановленням прийнятності відповідних заяв в частині вичерпання ефективних засобів юридичного захисту. У справі «Кіпр проти Туреччини» (*Case of Cyprus v. Turkey, Заява № 25781/94*) ЄСПЛ зазначив, що «положення Конвенції та Консультативний висновок підтверджують, що там, де можна продемонструвати, що засоби правового захисту використовуються на благо людей і надають їм реальну можливість успішно запобігати порушенням Конвенції, такі засоби правового захисту слід задіяти» [5]. Виходячи із цього, Суд дійшов висновку, що він не може повністю ігнорувати судові органи, створені на території Північного Кіпру, а відтак, заявники перед зверненням до ЄСПЛ мають вичерпати всі засоби юридичного захисту, які доступні на цій території.

Ця позиція знаходила свій розвиток і в інших рішеннях. Зокрема, у справі «Фока проти Туреччини» (*Case of Foka v. Turkey, Заява № 28940/95*), в якій заявниця ставила питання про порушення ст. 5 Конвенції під час обшуку посадовими особами Північного Кіпру, Суд вказав, що «було б несумісним із Конвенцією, якщо засоби цивільно-, адміністративно- чи кримінально-правового характеру, які вживаються на владу на цій території автоматично вважалися б такими, що не мають законної сили». Виходячи із цього, ЄСПЛ зазначив, що у випадках, коли втручання з боку влади Північного Кіпру відповідає законодавству, що діє на цій території, то з точки зору Конвенції воно розглядається як таке, що має правову основу у внутрішньому законодавстві [6].

Про кримінально-правовий вимір «Намібійських винятків» згадується також в окремій думці судді Георгіса Сергідеса у справі «Гюзелюртлу та інші проти Кіпру та Туреччини» (*Case of Gzelyurtlu and Others v. Cyprus and Turkey, Заява № 36925/07*), який зазначає, що кримінальну юрисдикцію судів Північного Кіпру слід було б визнавати в контексті порушень, вчинених

на окупованій частині Кіпру відповідно до принципу, викладеного у Консультативному висновку Міжнародного Суду ООН у справі Намібії [7].

Наведені позиції Суду дозволяють дійти висновку, що ЄСПЛ сформував усталену позицію, відповідно до якої, повністю ігнорувати ситуацію, яка склалася *de facto* не можна і певний обсяг визнання є необхідним для того, аби запобігти створенню правового вакууму і ситуації, коли права осіб на непідконтрольній міжнародно визнаному уряду території будуть незахищеними у міжнародно-правовому контексті.

Однак слід визнати, що концепція, розвинута у практиці ЄСПЛ також є прикладом більш широкого розуміння «Намібійських винятків», порівняно із тим, що був викладений у Консультативному висновку Міжнародного Суду ООН 1971 року. В контексті тимчасово окупованих росією територій України, такий підхід видається неприйнятним. Причиною цього, передусім, є те, що у справах, пов'язаних із ймовірними порушеннями прав людини з боку влади Північного Кіпру, Суд розглядав цю територію як таку, що перебуває під ефективним контролем Туреччини. Втім, і Туреччина, і Кіпр є Високими Договірними сторонами Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і ключове питання завжди полягало у тому, яка із сторін є відповідальною за дотримання на спірній території прав, гарантованих нею. Вихід росії із Ради Європи повністю деактуалізував цей аспект, адже права жителів тимчасово окупованих територій України натеper в принципі не захищаються механізмами Конвенції.

Тому єдиним аспектом, в якому натеper доцільно розглядати проблеми реалізації «Намібійських винятків» у сфері кримінальної юстиції в межах національної правової системи є визнання документів, виданих незаконною владою на окупованих територіях (та межі такого визнання), а також допустимості як доказів тих відомостей, що містяться у таких документах.

У доктрині вже висловлювалися деякі позиції з цього приводу. Наприклад, М.О. Яковенко зазначає, що при застосуванні в кримінальному судочинстві України «Намібійських винятків» слід враховувати, що документи, оформлені органами та установами, які знаходилися під контролем окупаційної влади, цілковито можуть братись до уваги сторонами кримінального процесу. На думку автора, вирішуючи питання про допустимість таких доказів, слід обов'язково зважати на те, щоб відповідні акти були оформлені без порушення засад справедливого судочинства, прав людини і основоположних свобод, втім, слід розглядати такий підхід виключно у контексті захисту прав мешканців окупованої території [8, с. 95].

В українській правозастосовній практиці у кримінальному провадженні є приклади посилання на «Намібійські винятки», при чому у доволі різному ключі. Найрозповсюдженішою сферою їх реалізації є судовий розгляд клопотань про зарахування строку попереднього ув'язнення у строк покарання та визнання особи такою, що відбула покарання, під час якого засудженими подавалися довідки про звільнення з незаконно утворених установ виконання покарань на тимчасово окупованих територіях. Такі підходи слід визнати цілком виправданими. Як було зазначено в ухвалі Київського апеляційного суду за результатами розгляду клопотання цієї категорії: «особа, яка відбувала покарання у виправній установі на тимчасово непідконтрольній Україні території, не повинна перебувати у стані невизначеності, водночас факт відбуття покарання тягне за собою інші правові наслідки, зокрема погашення судимості» [9].

Слід визнати, що концепція «Намібійських винятків» в українській судовій практиці не завжди була застосована виключно на захист прав та свобод осіб. Наприклад, у вироку Слов'янського міськрайонного суду Донецької області було визнано обставиною, що обтяжує покарання рецидив злочинів, при цьому для підтвердження факту звільнення з установи виконання покарань суд послався на довідку, отриману на тимчасово окупованій території [10].

Наявні у судовій практиці також випадки нетипового посилання на «Намібійські винятки» Міжнародного Суду ООН. Наприклад, при розгляді заяви про перегляд за нововиявленими обставинами вироку Апеляційного суду АРК, з тих підстав, що особа, яка вважалася мертвою, виявилася живою, захисником було подано клопотання про призначення портретної експертизи. Об'єктами такого експертного дослідження, серед іншого, мали бути відеозапис та фотокартка, отримані на тимчасово окупованій території АРК. Суд задовольнив таке клопотання, а на спростування доводів прокурора щодо сумнівності походження даних матеріалів послався на Консультативний висновок Міжнародного Суду ООН [11]. Оцінюючи такий підхід суду, слід відзначити, що сама концепція «Намібійських винятків» стосується лише правових актів, виданих окупаційною владою, а не матеріалів фото- та відеозапису. Щоправда, слід відзначити, що у судовому рішенні не конкретизовано спосіб отримання відповідних матеріалів стороною захисту. В даному випадку може мати значення те, чи отримані вони від приватної особи, чи від представників незаконної влади.

У вироку Дніпровського районного суду м. Києва порушувалося також питання про застосування «Намібійських винятків» щодо електронних документів. Суд із посиланням на цю концепцію дійшов висновку, що «хоча такий документ не

є юридично дійсним, але він може підтверджувати, що певна установа, яка не діє у відповідності з українським законодавством, але *de facto* існує на окупованій території (АР Крим), зареєструвала чи підтвердила факт проведення певних дій» [12]. В даному випадку, концепція, сформульована Міжнародним Судом ООН була застосована не стільки з метою захисту права певної особи, скільки з метою встановлення фактичних обставин, що мають значення для вирішення кримінального провадження без оцінки того, які наслідки має таке визнання для правового становища особи.

Аналіз наведених судових рішень засвідчує, що натепер у судовій практиці не сформувалося єдиного підходу щодо сфери застосовності «Намібійських винятків» у сфері кримінальної юстиції. Така ситуація є певною мірою зрозумілою, адже їх концепція допускає доволі широку суддівську дискрецію (хоча і лишається проблема співвідношення «Намібійських винятків» та ч. 3 ст. 9 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»), яка вимагає в першу чергу оцінку спрямованості на захист прав громадян, які будуть забезпечуватися шляхом визнання таких правових актів.

Висновки. Концепція «Намібійських винятків», викладена у Консультативному висновку Міжнародного Суду ООН 1971 року передбачає визнання актів незаконної влади у випадках, коли це є необхідним для захисту прав та свобод особи. Це ключовий критерій її застосовності органом правозастосування.

При цьому, слід зауважити, що загальний контекст «Намібійських винятків» передбачає захист основоположних та фундаментальних прав та свобод. Сам лише позитивний вплив на певну ситуацію або захист суспільного блага не виправдовує їх застосування.

«Намібійські винятки» не мають галузевої належності, а тому можуть бути застосовані у будь-якій правовій сфері, у тому числі кримінальної юстиції.

Аналіз судових рішень у цій царині дозволяє вести мову про багатоаспектний характер застосування «Намібійських винятків» у національній правозастосовній практиці з питань, які стосуються кримінального судочинства: 1) визнання юридичної сили документів, що були видані установами на тимчасово окупованій території з метою захисту прав та свобод особи (передусім, права на свободу та особисту недоторканість); 2) визнання юридичної сили документів, що були видані установами на тимчасово окупованій території з метою встановлення фактичних обставин кримінального провадження; 3) визнання допустимими як доказів матеріалів фото- та відеозаписів, отриманих на тимчасово окупованій території.

Виправданим є посилання на «Намібійські винятки» Міжнародного Суду ООН виключно у контексті визнання документів, виданих установами на тимчасово окупованих територіях та виключно з метою забезпечення основоположних прав та свобод особи. У ситуаціях, коли мова йде про будь-яке погіршення правового становища особи, відповідні акти мають бути проігноровані, про що прямо зазначено у Консультативному висновку Міжнародного Суду ООН 1971 року.

Література

1. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. Редакція від 24.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 20.03.2024).

2. Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16. URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/53/053-19710621-ADV-01-00-EN.pdf> (дата звернення: 20.03.2024).

3. Orakhelashvili A. The dynamics of statehood in the practice of international and English courts. In Sovereignty, Statehood and State Responsibility Essays in Honour of James Crawford. Cambridge University Press, Cambridge, 2015. pp. 171-191.

4. Про внесення змін до плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 квітня 2023 р. № 288-р. URL: [https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-vnesennia-zmin-do-planu-](https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-vnesennia-zmin-do-planu-zakhodiv-z-realizatsii-s288-40423)

[zakhodiv-z-realizatsii-s288-40423](https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-vnesennia-zakhodiv-z-realizatsii-s288-40423) (дата звернення: 20.03.2024).

5. Case of Cyprus v. Turkey (Application № 25781/94): Judgement of the European Court Human Rights, 10 May 2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-59454> (дата звернення: 20.03.2024).

6. Case of Foka v. Turkey (Application № 28940/95): Judgement of the European Court Human Rights, 24 June 2008. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87175> (дата звернення: 20.03.2024).

7. Case of Gzelyurtlu and Others v. Cyprus and Turkey (Application № 36925/07): Judgement of the European Court Human Rights, 04 April 2017. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-172460> (дата звернення: 20.03.2024).

8. Яковенко М.О. Деякі особливості застосування міжнародного законодавства у частині поновлення порушених прав і свобод людини на окупованих територіях. *Актуальні проблеми превентивної діяльності Національної поліції в умовах воєнного стану*: матеріали Всеукр. наук.-практ. семінару (м. Дніпро, 27 квіт. 2022 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. С. 93-95.

9. Ухвала Київського апеляційного суду від 30 серпня 2022 року, судова справа № 1-61/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109508801> (дата звернення: 20.03.2024).

10. Вирок Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 02 березня 2017 року, судова справа № 243/446/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/65061820> (дата звернення: 20.03.2024).

11. Ухвала Оболонського районного суду м. Києва від 15 листопада 2023 року, судова справа № 758/16024/16-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114949489> (дата звернення: 20.03.2024).

12. Вирок Дніпровського районного суду м. Києва від 19 листопада 2018 року, судова справа № 755/15405/15-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78031496> (дата звернення: 20.03.2024).

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.28>

А. В. Гордієнко

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри конституційного та адміністративного права

Запорізького національного університету

orcid.org/0009-0004-0775-0602

АВІАЦІЙНА БЕЗПЕКА ПОВІТРЯНОГО ПРОСТОРУ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У статті досліджено зарубіжний досвід зарубіжних країн щодо розробки та запровадження сучасної державної політики щодо забезпечення авіаційної безпеки повітряного простору.

Акцентовано увагу на тому, що незважаючи на те, що окремі країни (наприклад, Велика Британія, Німеччина, Франція тощо), мають відмінні показники авіаційної безпеки, структура повітряного простору і пов'язаний з нею процес змін викликає необхідність більш детальної регламентації та розробки державної політики у цій сфері, оскільки повітряний простір має бути спроектований, керований та експлуатуватися таким чином, щоб відображати чіткі та пріоритетні цілі державної політики, підкріплені деякими ключовими критеріями для вимірювання їх досягнення, задля захисту громадян від порушень з боку суб'єктів, які є відповідальними за це.

Вказано, що жодна з країн не позбавлена недоліків у системі забезпечення безпеки повітряного простору та потребує розвитку окремих сфер для вдосконалення, а також розробки рекомендацій уряду щодо експлуатації більш ефективної та результативної системи, включаючи систему компенсації за зміни повітряного простору, подібну до тієї, що доступна в інших видах транспорту. Зокрема, Велика Британія має один з найбільш завантажених повітряних просторів у світі, що потребує постійної оптимізації управління задля досягнення чітких цілей у реалізації державної політики у сфері повітряного простору.

Незважаючи на спільні та інтегровані принципи використання повітряного простору Великої Британії, викладені в Законі про транспорт 2000 року, поточна політика уряду недостатньо чітка, що ускладнює процеси прийняття рішень у сфері авіаційної безпеки. В результаті чого, процес зміни повітряного простору, хоча і здійснюється з найкращими намірами і уряд докладає всіх зусиль, щоб задовольнити всі інтереси, утім оптимального балансу ще не досягнуто.

Ключові слова: повітряний простір, авіаційна безпека, державна політика, зарубіжний досвід.

Hordiienko A. V. AVIATION SECURITY OF THE AIR SPACE: CERTAIN ISSUES OF STATE POLICY AND EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES

The article examines the foreign experience of foreign countries in the development and implementation of modern state policy on ensuring aviation security of airspace.

Attention is focused on the fact that despite the fact that some countries (for example, Great Britain, Germany, France, etc.) have excellent indicators of aviation security, the structure of the airspace and the process of changes associated with it necessitates more detailed regulation and development of state policy in this area, since the airspace must be designed, managed and operated in such a way as to reflect clear and priority goals of state policy. are supported by some key criteria to measure their achievement, in order to protect citizens from violations by the actors responsible for it.

It is indicated that none of the countries is without shortcomings in the airspace security system and needs to develop certain areas for improvement, as well as the development of government recommendations for the operation of a more efficient and effective system, including a system of compensation for changes in airspace, similar to that available in other modes of transport. In particular, the United Kingdom has one of the busiest airspaces in the world, which requires constant optimization of management in order to achieve clear goals in the implementation of state policy in the field of airspace.

Despite the common and integrated principles for the use of British airspace set out in the Transport Act 2000, the current government policy is not clear enough, which complicates decision-making processes in the field of aviation security. As a result, the process of changing the airspace, although carried out with the best of intentions and the government is making every effort to satisfy all interests, the optimal balance has not yet been achieved.

Key words: airspace, aviation security, state policy, foreign experience.

Постановка проблеми. Авіація залежить від ефективного використання обмеженого ресурсу – повітряного простору – для того, щоб пасажирів, військових, бізнес-користувачів та користувачів авіації загального призначення могли користуватися перевагами, які може принести авіація. Фунда-

ментальна структура повітряного простору була створена більше чотирьох десятиліть тому. З тих пір відбулися серйозні зміни в галузі, а також у характеристиках і експлуатаційних можливостях літаків. Крім того, спостерігається значне збільшення щільності повітряного руху в пові-

тряному просторі. Також суттєво зріс попит на авіаційні послуги в цілому, що у поєднанні з необхідністю досягнення цілей державної політики, таких як безпека та захист, скорочення викидів та мінімізація шуму, призвело до складності та відсутності оптимального механізму забезпечення авіаційної безпеки.

Незважаючи на те, що окремі країни (наприклад, Велика Британія, Німеччина, Франція тощо), мають відмінні показники авіаційної безпеки, структура повітряного простору і пов'язаний з нею процес змін викликає необхідність більш детальної регламентації та розробки державної політики у цій сфері, оскільки повітряний простір має бути спроектований, керований та експлуатуватися таким чином, щоб відображати чіткі та пріоритетні цілі державної політики, підкріплені деякими ключовими критеріями для вимірювання їх досягнення, задля захисту громадян від порушень з боку суб'єктів, які є відповідальними за це [1; 2].

Метою статті є дослідження зарубіжний досвід зарубіжних країн щодо розробки та запровадження сучасної державної політики щодо забезпечення авіаційної безпеки повітряного простору.

Виклад основного матеріалу. Варто вказати, що жодна з країн не позбавлена недоліків у системі забезпечення безпеки повітряного простору та потребує розвитку окремих сфер для вдосконалення, а також розробки рекомендацій уряду щодо експлуатації більш ефективної та результативної системи, включаючи систему компенсації за зміни повітряного простору, подібну до тієї, що доступна в інших видах транспорту.

Зокрема, Велика Британія має один з найбільш завантажених повітряних просторів у світі, що потребує постійної оптимізації управління задля досягнення чітких цілей у реалізації державної політики у сфері повітряного простору [3].

Незважаючи на спільні та інтегровані принципи використання повітряного простору Великої Британії, викладені в Законі про транспорт 2000 року [4], поточна політика уряду недостатньо чітка, що ускладнює процеси прийняття рішень у сфері авіаційної безпеки. В результаті чого, процес зміни повітряного простору, хоча і здійснюється з найкращими намірами і уряд докладає всіх зусиль, щоб задовольнити всі інтереси, утім оптимального балансу ще не досягнуто.

Доцільно підкреслити, що встановлення більш чітких цілей для експлуатації повітряного простору в інтересах суспільства кожної країни з пріоритетним завданням урядів, які мають бути підкріплені деякими ключовими критеріями, які дозволять суб'єктам, які приймають рішення, вимірювати досягнення цих цілей.

У сучасному демократичному суспільстві політика у сфері повітряного простору повинна [5]:

1) прагнути задовольнити потреби всіх користувачів повітряного простору;

2) зберігати пропорційність та баланс приватних та публічних інтересів;

3) розробити оптимальну модель державної політики у сфері авіаційної безпеки та повітряного простору.

Повітряний простір має експлуатуватися безпечно та бути захищеним, оскільки використання повітряного простору має дозволити державі здійснювати авіаційну діяльність, необхідну для збереження своїх позицій як стабільної економіки на світовій арені. Саме тому одним із основних та пріоритетних завдань уряду є оптимізація впливу авіації на навколишнє середовище.

Крім того, у сучасних реаліях під час дії воєнного стану, необхідно належним чином забезпечити задоволення потреб у військовому повітряному просторі шляхом гнучкого використання повітряного простору для забезпечення того, щоб оборона і національна безпека не наражалися на небезпеку. Тому для забезпечення оптимального використання повітряного простору в контексті авіаційної політики необхідна чітка державна політична структура. Після належних консультацій Уряд повинен надати – а потім відстоювати – чіткий набір цілей політики щодо повітряного простору, який дозволить усім іншим учасникам досягти максимально можливого рівня консенсусу щодо того, як має функціонувати повітряний простір [6].

Ця структура забезпечить політичну основу для оновлення Стратегії майбутнього повітряного простору, а також надасть критерії, які дозволять регулюючим суб'єктам владних повноважень приймати надійні остаточні рішення там, де консенсус є недосяжним. Повітряний простір має бути спроектований та експлуатуватися таким чином, щоб відображати глобальне та європейське регулювання та найкращу практику.

Суспільним інтересам найкраще відповідатиме політика щодо повітряного простору, що відображає важливість комерційної авіації для здоров'я економіки держави та той факт, що вона має бути невід'ємною частиною національної політики транспортної інфраструктури. Також необхідне належне забезпечення для користувачів оборони та безпеки у повітряному просторі. Це означає, що ці інтереси повинні мати абсолютний пріоритет під час дії воєнного стану, а у мирний час має бути забезпечений належний доступ для задоволення потреб користувачів відповідно до принципів використання повітряного простору [3].

Чітко визначена національна структура повітряного простору та чітка загальна політика щодо повітряного простору є важливими відправними точками для еволюції повітряного простору. У зв'язку з цим, процес розробки маршрутів

і режиму роботи повітряного простору, що безпосередньо оточує аеропорти, повинен бути делегований, наскільки це можливо, цим аеропортам, діючи в повній консультації з місцевими інтересами, щоб якнайкраще їх врахувати.

Загалом це означає, що коли це неможливо, пропозиції щодо зміни повітряного простору повинні вирішуватися регулюючим органом; процес зміни повітряного простору має бути пропорційним, задля задоволення інтересів всіх учасників.

Безпекова конструкція повітряного простору має досягатися шляхом суворого дотримання всіх нормативних стандартів, ефективність яких слід оцінювати за ступенем використання повітряного простору, щоб забезпечити пропускну здатність, необхідну для задоволення потреб користувачів.

Разом з тим, існує широкий спектр впливів на навколишнє середовище, які необхідно врахувати при проектуванні та експлуатації повітряного простору. До них відносяться такі речовини, як CO₂, NO_x, шум і візуальний вплив. Одним із позитивних показників експлуатації повітряного простору є такі, які свідчать про те, наскільки наслідки від такої експлуатації можуть бути мінімізовані. Але уряд також повинен розробити рекомендації щодо того, як зважити іноді суперечливі цілі забезпечення «екологічної ефективності» з необхідністю мінімізувати шум і візуальне втручання тощо [3].

Наприклад у британських великих аеропортах усталені закономірності руху дають місцевим жителям важливу впевненість у тому, як діяльність аеропорту впливає на їхнє життя. Але сучасні методи навігації та необхідність справлятися зі зростаючим рівнем трафіку продовжуватимуть кидати виклик існуючим механізмам повітряного простору. Зокрема, точна навігація (PBN) створює можливість щільно сконцентрувати польоти, щоб мінімізувати кількість людей, що, безумовно, може бути перевагою в багатьох випадках. Але це також означає, що ті, хто перебуває на концентрованої траєкторії польоту, можуть відчувати тривалі та значні неприємності. Тому державна політика повинна також пропонувати вказівки щодо того, як це збалансувати [4].

Взагалі авіаційна стратегія Великої Британії сформульована таким чином. Метою уряду Великої Британії щодо модернізації повітряного простору є швидші, тихіші та чистіші поїздки та більша місткість, що потребує поступового зменшення шуму під час окремих рейсів за допомогою так званих «тихіших процедур роботи» [3].

Зокрема, заснована в 2005 році, Sustainable Aviation (SA) об'єднує основних авіаційних суб'єктів – від авіакомпаній і аеропортів Великої Британії, виробників і постачальників аеронавігаційного обслуговування – для розробки колек-

тивної і довгострокової стратегії забезпечення сталого майбутнього британської авіації. Протягом останніх десяти років SA була повністю зосереджена на пошуку спільних шляхів покращення екологічних показників та забезпечення сталого зростання [3].

Робоча програма SA зосереджена навколо семи стратегічних цілей, які визначають важливість покращення якості повітря навколо аеропортів шляхом скорочення викидів та забезпечення ефективного моніторингу та управління авіацією.

Остання Стратегія якості повітря у Великій Британії (Defra, 2007) показала позитивні результати, показавши прогрес та покращення якості повітря за останні десятиліття. Повітря у Великій Британії зараз чистіше в загальному вираженні, ніж будь-коли з часів промислової революції. Однак це не скасовує того факту, що в деяких районах все ще існує погана якість повітря з потенційно серйозними негативними наслідками, як для здоров'я людей, так і для екології [5].

За оцінками уряду, забруднення повітря скорочує тривалість життя кожної людини у Великій Британії в середньому на 7-8 місяців. В останні місяці Комітет з медичних наслідків забруднювачів повітря (COMEAR), який консультує уряд щодо впливу забруднення повітря на здоров'я, дійшов висновку, що докази зв'язку діоксиду азоту (NO₂) з впливом на здоров'я зросли в останні роки (Public Health England, 2016). Департамент навколишнього середовища, продовольства та сільських справ (Defra) визначив незадовільний вплив якості повітря на тварин, рослини, біорізноманіття та врожайність сільськогосподарських культур (Defra, 2013) [3].

Як і багато інших країн, Велика Британія стикається з труднощами у досягненні цільових показників якості повітря для концентрації NO₂ поряд з деякими з найбільш завантажених доріг Великої Британії (Defra, 2015). Як наслідок, значна частина інтересу до якості повітря у Великій Британії зосереджена на міських районах, де погана якість повітря зумовлена переважно дорожнім рухом. Останнім часом інтерес до якості повітря зріс, значна увага ЗМІ прикута до скандалів з випробуваннями викидів транспортних засобів та проблем щодо підходу уряду до цілей щодо якості повітря [3].

У своїх звітах про прогрес SA регулярно звітує про роботу, проведenu в авіаційній промисловості Великої Британії для скорочення викидів, які впливають на якість повітря. Члени та підписанти SA представляють понад 90% авіаційної промисловості Великої Британії, причому багато з них мають глобальне охоплення.

У ряді британських досліджень розглядався вплив викидів від авіації на всіх рівнях, включаючи викиди від літаків на круїзному рівні,

а також на місцевому рівні в аеропортах. Міжнародна організація цивільної авіації Організації Об'єднаних Націй (ICAO) визначила, що викиди від експлуатації повітряних суден викликають занепокоєння лише на рівні землі, коли вони відбуваються на висоті нижче 1000 футів над землею (ICAO, 2011) – як правило, в межах кількох миль від аеропорту. Однак в кадастрах викидів аеропортів прийнято враховувати викиди від операцій літаків на землі та в повітрі на висоті до 3000 футів або 1000 метрів над рівнем землі [3].

Незважаючи на те, що галузь колективно працює над скороченням викидів на всіх етапах польотів, управління якістю повітря є місцевим питанням, яке контролюється аеропортами – у партнерстві з іншими зацікавленими сторонами, включаючи місцеву владу. Підтримуючи принципи Рамкової програми авіаційної політики Уряду (DfT, 2013), цей підхід узгоджується з прагненням авіаційної галузі впроваджувати місцеві рішення місцевих викидів, а також з масштабами впливу авіації на якість повітря.

У цьому контексті в окремих документах висвітлюються можливості для подальшого скорочення викидів у майбутньому. Зокрема історичне забруднення повітря, таке як дим і діоксид сірки (SO₂), є результатом використання викопного палива для промислових і побутових цілей. Однак вплив цих факторів зменшився з удосконаленням технологій. В даний час основними джерелами локального забруднення повітря є викиди вихлопних газів від бензинових і дизельних автомобілів, а також викиди від житлового будівництва і промисловості, які генерують цілий ряд викидів в повітря [6].

Незважаючи на значне покращення якості повітря, залишаються занепокоєння щодо невеликої кількості забруднюючих речовин, зокрема, NO₂ є основним забруднювачем, що викликає занепокоєння, з подальшим значним інтересом також до твердих частинок (PM). Це є результатом того, що деякі місця у Великій Британії наразі не відповідають цілям щодо NO₂ та/або PM (зокрема, PM₁₀ – частинки діаметром менше 10 мікрметрів) [6].

Як NO₂, так і PM₁₀ вважаються такими, що впливають на якість повітря в аеропортах і поблизу них, головним чином тому, що обидва є результатом діяльності аеропорту. Інші забруднювачі повітря, визначені в рамках Стратегії щодо якості повітря, є менш актуальними [7].

Законодавство Великої Британії про якість повітря ґрунтується на рекомендаціях щодо якості повітря, рекомендованих Всесвітньою організацією охорони здоров'я на основі досліджень впливу забруднюючих речовин на здоров'я. Керівні принципи ґрунтуються на дослідженнях впливу забруднюючих речовин на здоров'я людей

і мають на меті допомогти урядам встановити стандарти якості повітря, які повинні застосовуватися в їхніх країнах.

Уряд Великої Британії встановив юридично обов'язкові «стелі» викидів, які обмежують загальні викиди чотирьох основних забруднювачів повітря, включаючи оксиди азоту (NO_x). Інші цілі спрямовані на покращення якості повітря шляхом обмеження концентрації певних забруднювачів повітря. Уряд Великої Британії регулярно звітує про прогрес, досягнутий у покращенні якості повітря, вказуючи на труднощі у досягненні цілей щодо діоксиду азоту (NO₂) [7].

Місцеві органи влади Британії повинні переглянути якість повітря у своїй місцевості та визначити зону управління якістю повітря, де це стосується якості повітря не очікуючи, що вони будуть виконані. В даний час у Великобританії налічується 604 зони управління якістю повітря. Вони, як правило, знаходяться в жвавих міських районах, що відображає основне забруднення, яким є автомобільний транспорт [6].

Місцева влада розробляє плани дій щодо якості повітря, які спрямовані на покращення якості повітря та досягнення поставлених цілей. Аеропорти, які є членами сталої авіації, активно сприяють таким планам, часто через стратегії, які розробляються і впроваджуються окремими аеропортами.

Якість повітря є важливим питанням, яке кидає виклик політикам як у розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються. Міжнародні дослідження призвели до розробки Всесвітньою організацією охорони здоров'я (ВООЗ) рекомендацій щодо якості повітря. Вважається, що погана якість повітря збільшує кількість людей, які страждають від респіраторних та інших захворювань, а також тяжкість їх. Ці рекомендації були спеціально розроблені для захисту здоров'я людей і навколишнього середовища та забезпечують основу для політики якості повітря у Великій Британії та Європі [8].

Були встановлені юридично обов'язкові цілі як щодо скорочення загальних викидів основних забруднюючих речовин, так і щодо обмеження їх концентрації в повітрі у Великій Британії (National Emission Ceilings Regulations, 2002) та інших європейських країнах (Європейська директива 2001/81/EC, 2001) [9].

Для діоксиду азоту (NO₂) та твердих частинок (PM₁₀) цілі щодо якості повітря у Великій Британії (AQO) узгоджуються з граничними значеннями, встановленими Європейською директивою про якість повітря. Уряд несе повну відповідальність за досягнення європейських обмежень якості повітря та доручив місцевій владі повідомляти про якість повітря на місцевому рівні до Департаменту навколишнього середовища, про-

довольства та сільських справ (Defra). Якщо AQO не виконуються, місцеві органи влади зобов'язані оголосити зону управління якістю повітря (AQMA) та розробити план дій щодо якості повітря (AQAP).

Defra готує щорічний звіт про забруднення повітря у Великій Британії (Defra, 2015). Це окреслює виклики, з якими стикається Велика Британія у досягненні цілей щодо якості повітря для концентрації NO₂ та PM₁₀, головним чином у міських районах внаслідок викидів від авіаційного транспорту [10].

Французька Стратегія з управління повітряними рухами (АТМ) пропонує високорівневий опис рушійних сил для модернізації повітряного простору у Франції, а також основних ініціатив, які розробляються та впроваджуються для підвищення авіаційної безпеки, захищеності, ефективності, екологічних показників, пропускнув спроможності та стійкості [11].

Документ Стратегії є першим рівнем трирівневої структури для координації модернізації повітряного простору та повітряного руху для широкого кола зацікавлених сторін, які беруть участь в ініціативах.

Другий рівень рамкової програми спрямований на уточнення та узгодження детальних планів імплементації кожної великої ініціативи ФАС, описаної у Стратегії. Наприклад, План впровадження французького PBN, План реалізації вільного маршруту. План оптимізації повітряного простору Паризького терміналу та План інтеграції БПЛА можуть розглядатися як плани FAS другого рівня. У цих документах будуть викладені шляхи удосконалення авіаційної сфери, які повинні бути досягнуті кожною групою зацікавлених сторін для успішної реалізації ініціативи у сфері повітряного простору [11].

Висновки. Таким чином можна побачити, що більшість провідних країн світу знаходяться у процесі розробки оптимальної моделі інституційного механізму авіаційної безпеки повітряного простору, а управління повітряним простором рухається до спільного глобального підходу, заснованого на понятті «управління траєкторією», а не «управління повітряним простором» [12]. Цей розвиток

базується на широкому обміні інформацією для кращого планування, дозволяючи кожному літаку слідувати траєкторії, близької до його оптимуму. Оптимізація маршрутів літаків (програма SESAR в Європі) дозволить зменшити витрати на енергію, час очікування перед посадкою та шумове забруднення тощо.

Література

1. Air traffic control and environmental protection URL: <https://www.dfs.de/homepage/en/media/publications/dfs-umweltbericht-2021-web.pdf?cid=i2x>
2. Public authorities under the EIR URL: <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2021/2619024/pas-under-the-eir.pdf>
3. UK aviation and air quality URL: https://www.sustainableaviation.co.uk/wp-content/uploads/2018/06/SA-A4_UK-Aviation-and-Air-Quality_Report1.pdf
4. Transport Act 2000 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/38/contents>
5. Airspace Security – Nothing Escapes the German Air Force URL: <https://www.bundeswehr.de/en/airspace-security-nothing-escapes-the-german-air-force-5067216>
6. Aviation and the environment URL: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.eurocontrol.int/archive_download/all/node/9552&ved=2ahUKEwiZ-ovOm6aFAxXMVUEAHXXWB0gQFnoECDIQAQ&usq=AOvVaw2HbMwMsg8CU1vcrB9UXcJw
7. Improving the UK's airspace URL: https://www.aerosociety.com/media/5558/raes_-improving_the_uks_airspace_-_nov_2016.pdf
8. Review of environmental protections and legislation in civil aviation URL: <https://www.aef.org.uk/2024/03/26/review-of-environmental-protections-and-legislation-in-civil-aviation/>
9. Inside ACOG's environmental strategy for UK airspace URL: <https://www.airport-technology.com/features/inside-acogs-environmental-strategy-for-uk-airspace/?cf-view>
10. Guidance to the Civil Aviation Authority on Environmental Objectives Relating to the Exercise of its Air Navigation Functions URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7f09b640f0b6230268d173/air-navigation-guidance.pdf>
11. The French ATM Strategy URL: https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/french_atm_strategy_eng.pdf
12. Air Navigation and the Environment URL: <https://www.ecologie.gouv.fr/en/air-navigation-and-environment>

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.29>**П. П. Латковський**

кандидат юридичних наук, доцент

Національного університету «Одеська юридична академія»

orcid.org/0000-0002-2406-766X**О. Т. Волощук**

кандидат юридичних наук, доцент

Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту

Національного університету «Одеська юридична академія»

orcid.org/0000-0003-0991-5605

ГІБРИДНА ВІЙНА ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ПОДАТКОВУ СИСТЕМУ КРАЇНИ

Стаття присвячена одній із найгостріших та актуальних проблем сучасності – гібридній війні та її впливу на податкову систему. Авторами було поставлено мету дослідити поняття та природу гібридної війни як найбільшу загрозу і водночас виклик міжнародному миру та безпеці людства у XXI столітті, дослідити вплив війни на податкову систему країни (на прикладі повномасштабної збройної агресії РФ проти України, коли країна опинилася у складній ситуації, а податкові надходження скоротились і водночас виникла потреба в рази збільшити фінансування оборони).

Для досягнення цієї мети використовувались такі методи, як діалектичний, формально-логічний, комунікативний та феноменологічний. До елементів наукової новизни дослідження слід віднести наступні висновки, результати та пропозиції авторів: по-перше, доведено, що в сучасних умовах, коли акти гібридних агресій все частіше застосовуються сильними державами у міжнародних відносинах як один зі способів вирішення міждержавних протиріч, відсутність універсальної дефініції «гібридна агресія» може призвести до проблем з кваліфікацією цього злочинного діяння і відповідно виникатимуть суттєві проблеми при притягненні винних суб'єктів до відповідальності, відповідно запропоновано під «гібридною агресією» розуміти специфічний сучасний вид війни без офіційного оголошення, в ході якої політичні цілі держави-агресора досягаються за допомогою завчасно розроблених, підготовлених та оперативно реалізованих дій військового, економічного, інформаційного, дипломатичного характеру; по-друге, авторами окреслено найбільш характерні ознаки гібридної агресії: збройний напад відбувається без офіційного оголошення; розмитість меж між війною і миром; приховування участі держави-агресора у розв'язанні війни та його нехтування нормами як нормами міжнародного права у цілому, так і нормами міжнародного гуманітарного права зокрема; невиконання міжнародних домовленостей; застосування «брудних» інформаційних технологій щодо пропаганди та контрпропаганди та протистояння в кіберпросторі; взаємні заходи тиску політичного та економічного характеру; по-третє, доведено, що типовими методами в гібридній війні є: інформаційна війна; економічна війна; сприяння та роздмухування сепаратистських тенденцій та тероризму; сприяння формуванню та підтримка повстанських загонів, по-четверте, ключовим питанням стає робота податкової системи в умовах війни, яку необхідно спрямовувати на боротьбу з кризою та забезпечення фінансової стабільності, а розпочата ще до війни податкова реформа має відповідати очікуванням бізнесу і держави та усім світовим трендам та зобов'язанням, які взяла на себе країна.

Робиться висновок про те, що природа сучасної гібридної агресії доволі складна і набагато витонченіша, ніж гібридні прояви у минулому столітті, оскільки нині відбувається перехід із тривимірного простору (суходіл, море і повітря) у чотиривимірний, який включає ще психіку, свідомість воюючих сторін та тих, хто не включений у військовий конфлікт, але так чи інакше буде відчувати на собі наслідки такої агресії. Податкова система має бути стабільною та прогнозованою, максимально сервісно-орієнтованою, потрібні суттєві зміни підходів в адмініструванні податків.

Ключові слова: гібридна агресія, ознаки гібридної агресії, методи гібридної агресії, війна, інформаційна війна, кібервійна, податки, податкова система, фінансова стабільність.

Latkovskiy P. P., Voloshchuk O. T. HYBRID WAR AND ITS IMPACT ON THE TAX SYSTEM OF THE COUNTRY

The article is devoted to one of the most acute and urgent problems of our time – the hybrid war and its impact on the tax system. The authors set a goal to investigate the concept and nature of hybrid war as the greatest threat and, at the same time, a challenge to international peace and human security in the 21st century, to investigate the impact of war on the country's tax system (using the example of the Russian Federation's full-scale armed aggression against Ukraine, when the country found itself in a difficult situation and tax revenues decreased, and at the same time there was a need to increase defence funding several times).

To achieve this goal, such methods as dialectical, formal-logical, communicative, and phenomenological were used. The elements of scientific novelty of the study include the following conclusions, results, and proposals of the authors: firstly, it has been proven that in modern conditions, when acts of hybrid aggression are increasingly used by strong states in international relations as one of the ways to resolve interstate conflicts, the lack of a universal definition "hybrid aggression" may lead to problems with the qualification of this criminal act and, accordingly, significant problems will arise when bringing guilty parties to justice, accordingly, it is proposed to understand "hybrid aggression" as a specific modern type of war without an official declaration, during which the political goals of the aggressor state are achieved with the help of early developed, prepared and promptly implemented actions of a military, economic, informational, diplomatic nature; secondly, the authors outline the most characteristic signs of hybrid aggression: an

armed attack takes place without an official announcement; blurring the boundaries between war and peace; hiding the participation of the aggressor state in the resolution of the war and its disregard for the norms of both international law in general and norms of international humanitarian law in particular; non-fulfilment of international agreements; the use of "dirty" information technologies for propaganda and counter-propaganda and opposition in cyberspace; mutual measures of political and economic pressure; thirdly, it has been proven that typical methods in hybrid war are: information war; economic war; promotion and fanning of separatist tendencies and terrorism; promoting the formation and support of insurgent units; fourthly, the key issue is the work of the tax system in war conditions, which must be directed to combating the crisis and ensuring financial stability, and the tax reform started even before the war must meet the expectations of business and the state and all global trends and obligations undertaken by the country.

It is concluded that the nature of modern hybrid aggression is quite complex and much more sophisticated than the hybrid manifestations of the last century, because now there is a transition from a three-dimensional space (land, sea, and air) to a four-dimensional one, which also includes the psyche, the consciousness of the warring parties, and those who are not included in the military conflict, but one way or another will feel the consequences of such aggression. The tax system must be stable, predictable, and as service-oriented as possible, and significant changes in approaches to tax administration are needed.

Key words: hybrid aggression, signs of hybrid aggression, methods of hybrid aggression, war, information war, cyberwar, taxes, tax system, financial stability.

Постановка проблеми. Війна, як це не прикро, є реальною складовою навколишнього світу і відповідно частиною людського буття. Незважаючи на прогресивні зрушення, інтенсивний розвиток науки і техніки, зміни у свідомості людей у напрямку ствердження антропоцентричних ідей, в основі чого лежать такі цінності, як гуманізм, справедливість, рівність і толерантність, війна і нині турбує світ. Підтвердженням є збройні конфлікти, які відбувалися, останні десятиріччя. а окремі, як відомо, і досі тривають. Не так давно предметом обговорення були воєнні дії на теренах колишньої Югославії, Чечні, Афганістані, Придністров'ї, Лівії, Сирії, а сьогодні у XXI столітті увесь світ є свідком найжахливішої військової агресії рф проти України. І хоча міжнародна спільнота, об'єднавшись у рамках ООН, зробила значні зрушення в плані протидії актам застосування сили в міжнародних відносинах, закріпивши це положення у якості імперативної норми міжнародного права, це не викоринило війну із практики вирішення міждержавних конфліктів. Завдяки науково-технічному прогресу з'являється новітня зброя, вдосконалюються засоби і методи ведення війни, загалом видозмінюється саме поняття «війна», яке вже передбачає новітні, більш досконалі її форми. Однією із таких новітніх форм війни є гібридна агресія, яка все частіше практикується сильними державами проти слабших як форма глобального протистояння на міжнародній арені. На превеликий жаль, наша держава теж є жертвою гібридної агресії зі сторони рф. Нині в Україні йде повномасштабна війна, яка розпочалась ще у 2014 році саме з використання російськими військовими гібридних методів ведення війни. Аби втримати економіку країни в умовах війни потрібні величезні фінансові ресурси, а для цього необхідно здійснити швидку адаптацію податкового законодавства до нових реалій. Війна ніколи не проходить безслідно для бюджетів держав, втягнутих у збройний конфлікт. Однак ситуацій, з якими можна було б порівнювати Україну, в новітній

історії немає. Тож нові дослідження цього феномену нині є вкрай необхідними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Не дивлячись на таке інтенсивне використання цієї новітньої форми війни на міжнародній арені, потрібно відмітити, що саме поняття та природа цього явища доволі слабо досліджені на рівні доктринальних розробок, науковці, зокрема, М. Айшервуд, Є. Магда, Л. Савін, В. Власюк, І. Тодоров, Г. Динис, І. Рущенко тощо передусім аналізують наслідки гібридної війни, зупиняючись доволі поверхнево на питаннях її сутності, природи та характерних рисах, тим більше на способах протидії. Аналогічна ситуація і на нормативному рівні (як міжнародному, так і внутрішньонаціональному) – відсутнє визначення, яке б дало змогу кваліфікувати ті чи інші діяння як акти вчинення гібридної війни. Враховуючи такий стан, вважаємо, що ці питання є актуальними і вимагають доволі прискіпливої уваги зі сторони як науковців, так і юристів-практиків. Тільки ґрунтовний аналіз цього феномену, починаючи від власне самого поняття гібридної агресії і завершуючи окресленням шляхів його протидії, може дозволити створити справді ефективний механізм попередження та припинення актів гібридної агресії. Разом із тим, повномасштабне вторгнення росії в Україну та запровадження режиму воєнного стану відчутно вдарило по фінансовій безпеці України та важливій її складовій – податковій, науковим дослідженням яких займаються науковці, зокрема, Кучерявенко М.П., Латковська Т.А., Касьяненко Л.М., Музика-Стефанчук О.А., Савченко Л.А. тощо. Сьогодні важливого значення набувають дослідження подальшої лібералізації податкової системи, вирішення питання впровадження прозорого контролю за використанням державних коштів та посилення відповідальності за нецільове та неефективне їх використання, вплив війни на податкову систему країни та створення умов для підвищення інвестиційної привабливості України. Важко зрозуміти, що в центрі Європи у XXI сторіччі може відбуватися війна,

спрямована проти мирного населення демократичної миролюбивої країни. Сьогодні Україна повинна тримати фінансову стабільність, дбати про те, щоб держава своєчасно виплачувала свої зобов'язання, а з іншої сторони має працювати над майбутнім.

Мета статті полягає у проведенні дослідження поняття, природи, сутності гібридної агресії та з'ясуванні основних ознак цього явища сучасної дійсності, а також дослідження впливу війни на податкову систему країни.

Вклад основного матеріалу. У найбільш загальному вигляді під «гібридною агресією» (від лат. *hibrida* – помісь) прийнято вважати війну нового типу, що поєднує класичні методи військових операцій з партизанською війною, тероризмом, інформаційною війною (кібервійною), біологічною тощо. Держави-агресори все частіше надають перевагу саме цьому новітньому типу війни, яку можна розгорнути на всіх можливих напрямках – політичному, правовому, економічному, інформаційному, репутаційному тощо. На таку війну мають працювати усі, хто має вплив на населення: актори, співаки, письменники, режисери. При цьому воєнні дії створюють лише фон для більш масштабної війни в людському розумінні. Як відомо, у 2014 році РФ всіляко намагалась завуалювати свою участь на території Донбасу у якості головного організатора та ініціатора воєнних дій, поширюючи через усі практичні можливі інформаційні джерела, як власні, так і зарубіжні, наратив про нібито надання виключно гуманітарної допомоги російськомовному населенню території Донбасу, які зазнали утисків через російську мову. І в принципі 24 лютого, через 8 років, полеміка не змінилась, Путін оголосив про проведення так званої «спецоперації» на території України, а не розв'язання повномасштабної війни. І хоча абсолютно всьому світу зрозуміло, що йде мова про підміну понять, що нині в нас війна, але путінський режим далі вперто продовжує уникати слова війна і заперечувати очевидні факти. Такі ж акти гібридної агресії вдало були апробовані за кілька років до цього на Кавказі та в Придністров'ї.

Саме поняття «гібридна війна» («*hybrid warfare*») вже введені в офіційну термінологію західної військової політики. Так, в підсумковому документі, прийнятому на саміті НАТО у вересні 2014 р. в Південному Уельсі, в п. 13 йдеться про необхідність підготовки Північноатлантичного військового альянсу до того, що «НАТО повинно бути здатним ефективно протистояти конкретним викликам, пов'язаним із загрозами гібридної війни, де широкий спектр прихованих і таємних військових, парамілітарних і цивільних заходів використовується в комплексному плані» [20]. Учасники альянсу розглядають гібридні війни як

широкий набір бойових дій, таємних операцій, здійснюваних партизанськими формуваннями, із залученням цивільних компонентів, а також як боротьбу з пропагандистськими кампаніями, кібератаками і місцевим сепаратизмом. Для здійснення комунікацій та проведення навчань з відпрацювання дій в гібридній війні навіть був створений спеціальний навчальний центр в Латвії – Центр передового досвіду в галузі стратегічних комунікацій (Strategic Communications Centre of Excellence). Однак, як слушно зауважується у юридичній літературі, незважаючи на таке широке використання терміну «гібридна війна», немає чіткого розуміння, що саме являє цей феномен, яка його природа та сутнісні характеристики.

Науковці, які досліджують проблематику гібридних війн, вкладають у зміст цього поняття різні важливі, на їхню думку, риси та елементи. Найчастіше використовується синтетичне, інтегративне визначення, що включає як активні військові дії з використанням спеціального озброєння (метою яких є фізичне знищення ворога та його людської сили), так і комплекс певних дій агресора по відношенню до потерпілої сторони, спрямованих на дискредитацію останнього в очах світового співтовариства, власного народу, розкол політичної еліти та суспільства в цілому [12, с. 66]. Безперечно, можна прогнозувати, що такі дії можуть завдати значно сильнішого удару, ніж військове вторгнення, оскільки їх головна мета – формування певних викривлених стереотипів та установок у масовій людській свідомості через маніпулятивний вплив. Яскравим прикладом, що ілюструє наведену тезу, є нинішня ситуація в Україні. Інформаційна війна, яка розгорнулася росіянами в широкому європейському цифровому просторі, дала свої плоди. Незначна частина європейців через дезінформацію виправдовує і більше того підтримує дії РФ на території України. Наслідки такого медіа дезінформування є серйозними. Слід згадати II світову війну, початок її розв'язання, коли перевдягнуті німецькі офіцери у польську форму, вбивши своїх співвітчизників, спровокували найкривавішу війну в історії. Німеччина під гаслами порятунку цілісності своєї території та захисту своїх громадян розпочала війну. В окремих літературних джерелах вказується, що саме тоді вперше було використано ідеологію гібридної війни. Лідери Третього рейху – А. Гітлер та П. Геббельс (рейхміністр народної освіти та пропаганди Німеччини) – систематично через друковані засоби масової інформації, спецвипуски по радіо чи кінохроніку проводили роботу по пропагуванню священної війни за збереження так званих «німецьких цінностей», вкладаючи у свідомість своїх громадян псевдоцінності і установки, які б виправдали криваву загарбницьку війну.

Аналогічні методики та прийоми нині використовують росіяни через центральні телевізійні канали, друковані засоби масової інформації та кіберпростір. Більше того, було спеціально створено для пропагандистської діяльності канал «Life News», де 24/7 телеведучі, журналісти доносять до глядачів «справжні цінності руського міра». Як наслідок, частина населення держави-агресора підтримують загарбницьку війну та політику свого диктатора, спрямовану на геноцид інших народів та націй. Викривлені цінності, які закарбувалися в свідомості росіян за допомогою пропаганди, по-перше, дозволяють їм виправдовувати ті звірства, які вчиняли російські військові у Бучі, Ірпені, Маріуполі та ряді інших міст України, по-друге, підмінити поняття (замість слова «війна» застосовують слово «спецоперація», замість слова «геноцид» – «денацифікація»), і, по-третє, популяризувати застосування насильства, погроз і сили як єдино правильних методів для реалізації своїх злочинних цілей. Поступово в свідомості росіян з'являється установка про свою зверхність над іншими народами, безкарність і надмогутність, що в свою чергу призводить до формування моделі поведінки, коли немає жодних заборон і перепон. Вседозволеність дає поштовх до розв'язання загарбницьких війн, вчинення актів геноциду, втручання у внутрішні справи інших держав, невиконання міжнародних зобов'язань і відповідно нав'язування своєї політики акторам на міжнародній арені. З іншої сторони, росіяни розгорнули широку дезінформаційну кампанію в зарубіжних засобах масової інформації, викривляючи події, факти, і висвітлюючи воєнні дії на території України як власне операції з порятунку українців від нацистів, які знаходяться при владі в Києві і ущемляють права Українського народу. Безперечно, ці фейки інколи досягають своєї мети і європейці починають їх підтримувати, не замислюючись над тим, що насправді Україна нині виступає щитом для Європи і якщо українці не зупинять цю агресію, ця хвороба пошириться на інші країни, так як це відбулось свого часу під час II світової війни, коли після нападу на Польщу міжнародна спільнота не зробила радикальних кроків по відсічі фашистських окупантів і в результаті була захоплена і спустошена німецькою армією. З огляду на такі приклади, стає зрозумілим, що у таких випадках наноситься нищівний удар по міжнародному правопорядку та безпеці людства. Держава-агресор протиставляє себе усьому світові, нівелює усіма загальнодемократичними цінностями, заставляючи людство підлаштовуватись під себе. Тому гібридні агресії в науковому плані нині потребують проведення ґрунтовних досліджень. Адже саме знання природи та сутності того чи іншого негативного явища дозволяє створювати ефективні механізми, направлені на їх протидію та попередження.

Автором концепції гібридної війни був американський науковець Ф. Хоффман, який звернув увагу на те, що сучасні конфлікти можуть бути охарактеризовані як мультимодальні, тобто такі, що ведуться за допомогою різних способів, та багатоваріантні, тобто такі, що випадають із звичайних меж простої конструкції ведення війни [17, р. 16-18]. Гібридні загрози за Хоффманом передбачають різноманітні режими ведення війни (стандартне озброєння, нерегулярні тактики, терористичні акції, кримінальний хаос) для досягнення політичних цілей, які можуть втілюватись не тільки державами, а й недержавними акторами із застосуванням одночасно простих і складних технологій [13, р. 20-22].

Саме поняття «гібридна війна» в науковий обіг було введено американським вченим М. Маклюеном, який вважав засоби комунікації новим ресурсом держави та в своїх наукових доробках часто акцентував увагу на тому, що сучасні війни відбуваються в інформаційній площині [6], а тому забезпечення безпеки інформаційного простору нині є вельми актуальним завданням і доволі складним для будь-якої держави.

Незважаючи на інтенсивне втілення цієї концепції у практиці міжнародних відносин і використання терміну, сама дефініція «гібридної війни» у міжнародно-правових документах відсутня. Те саме спостерігається і в рамках внутрішньодержавного права багатьох держав. До прикладу, в Україні, яка втягнута у такий вид війни, у Стратегії воєнної безпеки України [11] не має положень, які б розкривали сутність цього поняття. Тому для з'ясування цього поняття потрібно звернутися до аналізу правової доктрини.

У політологічному енциклопедичному словнику можна віднайти наступну дефініцію: «Гібридна війна – війна, основним інструментом якої є створення державою-агресором в державі, обраній для агресії, внутрішніх протиріч та конфліктів з подальшим їх використанням для досягнення політичних цілей агресії, які звичайно досягаються звичайною війною» [2]. З такої узагальненої дефініції доволі складно зрозуміти природу, сутність та ключові ознаки цього феномену сучасної дійсності. Більше того, при зверненні до багатьох відомих енциклопедичних видань можна виявити, що поняття «гібридна війна» чи «гібридна агресія» взагалі не включено до їхнього змісту і це при тому, що це явище усе більше турбує людство. За прогнозами експертів саме цей тип воєнного конфлікту найчастіше буде застосовуватися у XXI столітті [9, с. 75].

Проведене вірменським науковцем Р.В. Арзуманяном дослідження дозволило йому об'єднати схожі дефініції гібридної війни у 6 підходів щодо розуміння її сутності [1, с. 22]. Гібридна війна:

1) це такий вид збройного конфлікту, де військова стратегія акумулює в собі елементи звичайної, малої та кібервійн;

2) це складна та гнучка динаміка бойового простору, яка передбачає швидку реакцію та адаптацію учасників протистояння;

3) це війна, в процесі якої атака здійснюється з використанням різних видів зброї (ядерної, біологічної, хімічної), а також саморобних знарядь для терористичних атак та інформаційного тиску;

4) це основний метод у асиметричній війні, яка ведеться на трьох умовних фронтах – серед населення конфліктної зони, тилового населення та міжнародної спільноти;

5) це сучасний вид партизанської війни, яка поєднує сучасні технології та методи мобілізації;

6) це будь-які дії ворога, який швидко та гнучко використовує найрізноманітніші комбінації дозволеної зброї, партизанську війну, тероризм, злочини на полі бою і всі інші можливі засоби для досягнення політичних цілей.

Сам автор концепції гібридної війни (агресії) Ф. Хоффман визначає цю новітню форму агресії, як повний арсенал всіх видів бойових дій, враховуючи конвенціональні можливості, іррегулярну тактику і формування, терористичні акти, що містять насилля та кримінальні безлади [15]. На думку Ф. Хоффмана, можна виокремити 5 елементів гібридної війни: модальність проти структури, одночасність, злиття, комплексність і злочинність [14].

Разом із цим в літературі існує безліч інших визначень гібридної війни. Зокрема, на думку В.В. Власюка і Я.В. Кармана, гібридна війна – це специфічний сучасний вид війни, для якого властивим є використання різноманітних засобів нападу та оборони держав, що виходять за рамки конвенційно-визначених варіантів та видів ведення війни [3, с. 226-234]. Д. Кілкуллен, автор книги «Випадковий партизан» («The Accidental Guerrilla») стверджує, що термін гібридна війна – це найкраще визначення сучасних конфліктів, але автор підкреслює, що вона включає в себе комбінацію партизанської та громадянської воєн, а також заколоту і тероризму [16]. На думку А. Нікітіна, генерал-майора у відставці, військового експерта, під гібридною війною слід розуміти війну з використанням всіх наявних засобів за винятком прямого застосування збройної сили. На його переконання, пропаганда і дипломатія, економіка і фінанси – все пускається в хід для нанесення максимальної шкоди супротивникові, аж до провокування соціальних заворушень на його території і збройних конфліктів на кордонах [18].

Досить часто гібридну війну тлумачать не як щось нове, оскільки більшість її складових траплялися й раніше. «Новим стало об'єднання цих

складових у єдине ціле, а також додаткова особлива роль інформаційного компоненту, який на різних рівнях забезпечує функціонування і створює умови для того, щоб справедливість війни визнала власне населення, без чого не буває сучасних воєн» [10].

Досліджуючи основні методи ведення гібридної війни, можна дійти до висновку, що гібридна війна, по-перше, це така новітня форма агресії, яка поєднує використання методів класичної війни (проведення збройних військових операцій), інформаційної або інформаційно-психологічної, партизанської війни, «кібервійни», елементів тероризму та підривних дій, економічного та дипломатичного впливу; по-друге, ця війна небезпечна тим, що фактично стираються кордони війни, сценарії її початку та закінчення, часто буває важко визначити суперника, зміна стану з військового до мирного часто нічого не вирішує конфлікт, в подальшому ситуація може загострюватись [12, с. 68]. Відтак, гібридну агресію слід розуміти як новітній вид війни, яка характеризується сукупністю заздалегідь підготовлених і оперативно реалізованих дій військового, дипломатичного, економічного, інформаційного характеру, спрямованих на досягнення стратегічних цілей [5]. З цього визначення можна чітко виділити основні складові гібридної війни: загрози різного характеру (традиційні, нетрадиційні); тероризм та підривні дії.

Загалом у юридичній літературі серед найбільш характерних ознак так званої гібридної війни наводяться наступні (і в принципі практично усі вони мають місце нині в Україні): збройний напад відбувається без офіційного оголошення (так власне відбулось і 2014 р., і нині – в 2022 р. в Україні); приховування участі держави-агресора у розв'язанні війни та його нехтування нормами як нормами міжнародного права у цілому, так і нормами міжнародного гуманітарного права, зокрема, у 2014 р. рф не визнавала своєї участі у розв'язанні військового конфлікту на Донбасі, оперуючи тим, що нібито російськомовне населення цієї території, яке зазнавало утисків через використання російської мови самостійно прийняло рішення про відокремлення від території України і створення власної державності, а щодо анексії Криму росіяни поширювали інформацію про добровільне приєднання кримчан до рф з власної волі, висловленої після референдуму – хоча насправді всі пам'ятають, як це відбувалось у присутності озброєних «зелених чоловічків». Щодо 24 лютого 2022 року, то рф дозволила собі оголосити про проведення так званої «спецоперації», яка нібито направлена на денацифікацію – звільнення Українського народу від націоналістів, які знаходяться при владі і це нічого спільного із війною не має, однак по факту маємо повномасш-

табну війну з великою кількістю жертв і втрат, яка може мати продовження на територіях інших європейських держав; використання нерегулярних збройних формувань – так званих ополченців, повстанців, терористів, найманців, бойовиків, партизан, «зелених чоловічків» (все це мало місце на території Криму і Донбасу у 2014 р., нині використовуються найманці і бойовики з Чечні (так звані «кадіривці»); невиконання міжнародних домовленостей (яскравою демонстрацією цього є нехтування багатьма міжнародними договорами, а особливо Будапештським меморандумом [7] зі сторони РФ, в якому чітко прописано, що РФ бере зобов'язання, по-перше, поважати незалежність, суверенітет, існуючі кордони України, по-друге, утримуватися від застосування сили щодо України, по-третє, не застосовувати економічний тиск, по-четверте, в разі, якщо Україна стане жертвою агресії, домагатися від РБ ООН негайних дій щодо надання допомоги Україні. Абсолютно усі ці зобов'язання РФ не виконує, навпаки, порушує, а головне – виступає сама як країна-агресор, проводячи загарбницьку та геноцидну політику щодо нашої держави та народу); застосування «брудних» інформаційних технологій щодо пропаганди та контрпропаганди та протистояння в кіберпросторі [4] (така пропагандистська робота спецагентами спецслужб та представниками російських медіа через різні ЗМІ, Інтернет-ресурси та соцмережі тривала задовго до 2014 р. і продовжується нині в умовах повномасштабної війни в Україні, як на теренах України, так і за їх межами у різних регіонах світу); взаємні заходи тиску політичного та економічного характеру (зокрема, нині відчутний тиск на Європу зі сторони РФ передусім в енергетичній сфері, а також постійні погрози підризу АЕС, що безперечно тримає світ у постійній напрузі та страху).

Також часто в літературних джерелах наголошується і на особливих ознаках гібридних війн: розмитість меж між війною і миром, коли неможна виділити якийсь поріг війни; невизначеність, коли складно взагалі ідентифікувати цю війну [8].

З наведеного випливає, що типовими методами, за допомогою яких держава-агресор, що знаходиться осторонь від воєнних дій, виконує поставлені цілі, є: інформаційна війна; економічна війна; сприяння та роздмухування сепаратистських тенденцій та тероризму; сприяння формуванню та підтримка повстанських загонів. Особливо небезпечною є інформаційна війна, яка і вважається однією з основних сутнісних ознак сучасних гібридних агресій.

Термін «інформаційна війна» використовував одним з перших Томас П. Рона в аналітичному звіті для компанії Боїнг «Weapon Systems and Information War» в 1976 р. [19]. Власне, з того моменту починається формуватися розуміння

того, що інформація може бути зброєю. А з урахуванням того, що розвиток економік країн Європи і США засновано на прориві в інформаційно-телекомунікаційних технологіях, то цей сектор стає особливо вразливим як у воєнний, так і в мирний час. Тут необхідна деталізація напрямків впливу інформаційної зброї. Її застосування відбувається за двома напрямками щодо об'єктів впливу: вплив на інформаційні засоби і системи противника (кібервійна) і вплив на свідомість людей. Якщо метою першого напряму є нанесення шкоди життєзабезпечуючих систем держави-супротивника (в галузях енергетики, оборони, управління і ін.), то другий – направлено на досягнення масової психологічної обробки людей з метою дестабілізації політичної ситуації в країні.

Яскравим прикладом використання інформаційного продукту як зброї під час вчинення актів військової агресії є діяльність РФ. Викривлення реальності, підміна цінностей і тотальні фейки, які несуть у маси пропагандисти, чи не головні методи такої гібридної агресії. Пропагандистські операції РФ характеризуються дестабілізацією інформаційно-комунікативного простору, застосуванням великої кількості джерел інформування з метою дискредитації та фейкового спростування правдивих повідомлень. До прикладу, свого часу на території Донбасу активно просувалась інформація: Донбас – історична частина РФ з російськомовним населенням, традиціями і цінностями «руського міра». Завдяки таким диверсійним акціям відбувається спотворення свідомості громадян, яких надалі вже використовують як безвольний ресурс. Російські ЗМІ самі створюють фейкові картинки, знімають постановочні інтерв'ю, поширюють неправдиві новини. Така пропагандистська діяльність несе особливу загрозу з огляду на її стратегічний, цілеспрямований характер та повномасштабну підтримку на рівні державної політики.

Останнім часом все більша кількість аналітиків починають прогнозувати, що війна майбутнього повністю переміститься в інформаційну площину, а тому інформаційна війна вийде на перший план і замінить інші форми ведення війни. Не впадаючи в такі крайнощі, все ж частково маємо підтримати таку точку зору. Зброя, як і раніше стріляє, приносячи руйнування і людські втрати, але такі війни локалізувалися в окремих регіонах планети. Величезною ж перевагою інформаційної війни є те, що без єдиного пострілу можна опанувати ресурсами держави, якщо перепрограмувати поведінку супротивника, переконавши, наприклад, суспільство в єдино вірних західних цінностях (анексія Криму саме так і відбулась). Розроблено технологію такого перепрограмування, першими об'єктами якої є владна еліта і молодь.

Проведений аналіз доктринальних джерел щодо розуміння гібридної війни дозволяє прийти до висновку, що під гібридною агресією слід розуміти специфічний сучасний вид війни без офіційного оголошення, в ході якої політичні цілі держави-агресора досягаються за допомогою завчасно розроблених, підготовлених та оперативно реалізованих дій військового, економічного, інформаційного, дипломатичного характеру. При цьому важливо розуміти, що в умовах ведення гібридних воєн може застосовуватися широкий спектр різноманітних засобів та методів, зокрема: політична дестабілізація, підрив економічної безпеки країни-жертви, проведення інформаційно-ідеологічних операцій із застосуванням регіональних та міжнародних ЗМІ, створення осередків соціальної напруги на національно-етнічному підґрунті, розпалювання міжнародної ворожнечі, створення та фінансування сепаратистських утворень та терористичних груп, направлення на територію зацікавленості диверсійно-розвідувальних груп, підкуп та шантаж високопосадовців, створення агентурної мережі на ключових державних посадах, заснування контрольованих політичних рухів та партій. Не менш важливою кваліфікуючою ознакою гібридної війни є те, що дійсна держава-агресор не визнає себе у такій якості і всілякими засобами намагається приховати або завуалювати свою участь у підготовці та вчиненні актів агресії і веде з цією метою активну пропагандистську роботу у інформаційному просторі, яка повністю дезінформує, як власних громадян, так і іноземців. Як видається, це несе в собі надзвичайно серйозну загрозу миру та безпеці світу, оскільки може призводити до унеможливлення навіть постановки питання про притягнення до відповідальності такої держави за вчинення агресії у рамках міжнародного права, а відтак – до уникнення відповідальності. Тому власне сильні держави нині надають перевагу саме цьому виду агресії.

Важливим постає питання впливу війни і на податкову систему країни. Сьогодні, коли РФ розпочала повномасштабну війну в Україні, країна переживає складні часи. Ключовим завданням для Міністерства фінансів України, Національного банку України і Кабінету Міністрів України було забезпечення фінансової стабільності країни. Однак з початком повномасштабної війни Україна опинилася у складній ситуації, коли податкові надходження суттєво скоротилися, в той час коли виникла потреба у збільшенні фінансування оборони. Вже на початку війни були прийняті перші, проте не останні зміни до податкового законодавства.

Податкова реформа, яка готувалася до початку війни в Україні, проводилася на різних платформах. Але було ключове питання – встановити фінансову стабільність для того, щоб держава могла повністю і своєчасно виконувати свої зобов'язання.

Загальновідомо, що ведення війни є справою недешевою. Держава, в умовах необхідності забезпечити оборону та ведення війни, стикається з непомірними витратами, а це, у свою чергу, вимагає мобілізації усіх можливих ресурсів.

Головним інструментом мобілізації фінансових ресурсів виступають податки. Звісно, це не єдиний інструмент, є ще позики, зовнішня безповоротна допомога, сеньйораж (інфляційний податок), експропріація активів, скорочення неперіоритетних видатків. Однак ці опції є обмеженими і не можуть покрити всі необхідні витрати на війну, саме тому війни дуже часто давали поштовх для змін умов оподаткування або введення нових податків. Як правило, уряди країн, що перебували у стані активної війни, зазвичай підвищували податки, а не знижували їх.

Цьому є багато історичних прикладів. Наприклад, якщо подивитись на історію податку на доходи (income tax) у США, то вперше такий податок було запроваджено, аби профінансувати Громадянську війну. Щоб покрити витрати на Першу світову війну, максимальна ставка податку була підвищена з 7 до 77%. Під час Другої світової війни базу податку було розширено, а прогресивність оподаткування зросла ще більше. 1942 р. гранична ставка зросла до 94% (до речі, у Великій Британії під час війни вона сягала 99,25%), тоді як скасування пільг та виключень значно збільшило коло платників податку з доходів. Якщо до Другої світової війни податкову декларацію подавало 4 млн американців, то у 1945 році – вже 43 млн. Ефективна ставка податку за цей час зростала з 1,5% до 15%. Податок на доходи, модифікований у 1942 році, отримав назву Податку задля перемоги (Victory tax), бо з його допомогою федеральний уряд отримав змогу покривати до половини свої видатки [21].

По-друге, національно-визвольні війни, як правило, призводять до піднесення патріотизму та згуртованості в суспільстві, що також відкривають більше можливостей для зміцнення культури сплати податків та проведення податкової реформи.

Враховуючи те, що воєнний стан вимагав швидкої адаптації податкового законодавства до нових реалій, органи державної влади повинні були докладати значних зусиль щодо: 1) фінансування оборони, як основного напрямку під час війни; 2) соціального захисту населення; 3) підтримки бізнесу під час війни.

Зрозуміло, що одним із інструментів наповнення бюджету для потреб оборони є збільшення податків. Однак підвищення податків для деяких напрямків діяльності могло стати просто крахом, тож, потрібний був відхід від методу збільшення податків до методів міжнародного фінансування, тим більш, враховуючи те, що уряду потрібно

було створити такий прецедент податкової політики під час війни, якому нема аналогів в історії. Загалом, уже зараз можна запроваджувати стимулювання бізнесу іншими методами – наприклад, допомагаючи українським підприємствам виходити на зовнішні ринки.

Висновки. Отже, можна з впевненістю стверджувати, що природа сучасної гібридної війни (агресії) у XXI столітті доволі складна і набагато витонченіша, ніж гібридні прояви у минулому столітті, оскільки нині відбувається перехід із тривимірного простору (суходіл, море і повітря) у чотиривимірний, який включає ще психіку, свідомість воюючих сторін та тих, хто не включений у військовий конфлікт, але так чи інакше буде відчувати на собі наслідки такої агресії. Базові знання класичних воєн потрібні, але сьогодні лише за допомогою них дати гідну відсіч неможливо, особливо на інформаційному фронті. Так чи інакше світова карта сьогодення переповнена гібридними протистояннями, мова і про невеликі конфлікти, і про масштабні війни, з'являється потреба розробляти асиметричну, гібридну відповідь. І ця робота є надзвичайно кропіткою і складною. Непростою є робота і у сфері оподаткування. Необхідно налагоджувати сервіс у податковій системі, яка має бути максимально сервісно-орієнтованою, з метою забезпечення реалізації прав та інтересів платників податків, які прямо чи опосередковано постраждали від агресії російської федерації та створити умови для підвищення інвестиційної привабливості України.

Література:

- Арзуманян Р.В. Определение войны в 21 веке. Обзор XXI Ежегодной стратегической конференции Института стратегических исследований Военной академии сухопутных войск, 6-8.04.2010. Ереван, 2011. С. 22-39.
- Війна «гібридна». Політологічний енциклопедичний словник. За ред. М.П. Требіна. Харків: Право, 2015. 816 с.
- Власюк В.В., Карман Я.В. Деякі основи поняття «гібридна війна» в міжнародному праві. *Право і громадянське суспільство*. № 1. С. 226-234. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Vlasiuk_Karman_2015-1.pdf
- Лисенко В.В. Проблеми інформаційної незалежності держави. URL: <http://www.politik.org.ua/vidmagcontent.php?m=1&n=59&c=1318>
- Магда Э.М. Гибридная война: сущность и структура явления. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2489/2220
- Маклюэн Г.М. Понимание Медиа: Внешние расширения человека / Пер. с англ. В. Николаева; Закл. ст. М. Вавилова. 2003. URL: <https://studfile.net/preview/7070354/>
- Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, 05.12.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_158#Text
- Оверчук О. Гібридна війна проти України: як розуміти та що робити? 23 лютого 2022 року. URL: <https://mind.ua/openmind/20236395-gibridna-vijna-proti-ukrayini-yak-rozumiti-ta-shcho-robiti>
- Попович К.В. Гібридна війна як сучасний спосіб ведення війни: історичний та сучасний виміри. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія «Історія». Вип. 2 (35). 2016. С. 75-79.
- Почепцов Г.Г. 3 історії поняття гібридної війни в США і Росії. *Media Sapiens*. URL: http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/z_istorii_ponyattya_gibridnoi_viyuni_v_ssha_i_rosii/
- Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>
- Феськов І.В. Основні методи ведення гібридної війни в сучасному інформаційному суспільстві. Актуальні проблеми політики. 2016. Вип. 58. С. 66-76.
- Hoffman F. Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid War. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, 2007. P. 20-22.
- Hoffman F.G. Future Threats and Strategic Thinking. *Infinity Journal*. № 4. 2011. URL: https://www.infinityjournal.com/article/34/Future_Threats_and_Strategic_Thinking/
- Hoffman F.G. Hybrid vs. compound war. *Armed Forces Journal*. Oct. 2009. URL: <http://armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war/>
- Kilcullen D. The Accidental Guerrilla. Hardcover, First Edition (U.S.), Published March 16th 2009 by Oxford University Press, Inc. 384 p.
- Major Shane R. Reeves and Major Robert E. Barnsby. The New Griffin of War. Hybrid International Armed Conflicts. *Academic journal article «Harvard International Review»*, Cambridge, 2013. Volume 34, Issue 3. P. 16-18. URL: <https://www.proquest.com/openview/363b5a1667c50757519c1917eed87345/1?pq-origsite=gscholar&cbl=32013>
- Nikitin A. Hybrid warfare. October 16. URL: <https://zavtra.ru/blogs/gibridnaya-ataka-na-ameriku>
- Thomas P. Rona. Weapon Systems and Information War, Boeing Aerospace Company Seattle, Washington, 1976. July. URL: https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/FOID/Reading%20Room/Science_and_Technology/09-F-0070-Weapon-Systems-and-Information-War.pdf
- Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. 05 Sep. (2014). Press Release 120. Issued on 05 Sep. P. 13. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- Зменшення податків Перемозі не завдає? <https://www.unn.com.ua/uk/news/1991179-zmenschennya-podatkov-peremozi-ne-zavadit-yakoyu-maye-buti-podatkova-sistema-ukrayini-pid-chas-viyuni>
- Латковська Т.А. Дотримання принципу стабільності у податкових правовідносинах: судова практика. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 1. С. 84-88.
- Законодавче забезпечення формування та реалізації державної політики України в умовах воєнного стану: колективна монографія : у 4 т. / заг. ред. : Стефанчук Р. О., Мищак І. М., Савченко Л. А.; Інститут законодавства Верховної Ради України. К. : Вид-во «Людмила», 2022.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**В. М. Мельник**

Конституювання Східної і Західної частин Римської імперії в 364 році: теоретичні підстави та наслідки імператорського дуумвірату Валентиніана і Валента..... 3

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Д. В. Козирь

Теоретико-методологічні підходи до конституційних проблем локальної демократії 11

Ю. Г. Козьміна, А. О. Муртіцева

Досвід окремих європейських держав у впровадженні гендерної рівності та запобіганні дискримінації на публічній службі 16

А. Khalilov

The concept and essence of the principle of subsidiarity in the field of constitutional law in the Republic of Azerbaijan 21

О. О. Юріков

Особливості впровадження електронної демократії на деокупованих територіях 25

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;
СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**Д. Р. Vohatchuk**

Intellectual property law to protect artificial intelligence systems against adversarial attacks in light of the purposes of intellectual property law 30

А. Р. Закопай

Щодо визначення поняття «правовий спір» 35

В. В. Красуцький

Проблемні питання правового регулювання проведення інвентаризації майна банкрута..... 39

Н. Д. Петренко

Штраф як форма відповідальності за неповагу до суду у Великобританії..... 45

І. Й. Пучковська

Реалізація кредитором прав за гарантією – спосіб самозахисту у договірних відносинах..... 51

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

К. А. Возняковська

Щодо питання кредитування малого та середнього бізнесу в Україні: нові правила..... 56

Л. І. Кіріна

Державне регулювання та контроль у сфері захисту здоров'я та санітарно-епідеміологічного благополуччя населення міст..... 62

О. Ю. Курепіна

Правові засоби вертикального типу у сприянні досягненню екологічних та соціальних цілей стимулюючого правового режиму господарювання..... 68

Г. Г. Нестеров

Регуляторна діяльність як детермінанта ефективного здійснення органами місцевого самоврядування організаційно-господарських повноважень..... 75

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**М. А. Барсук**

Концептуально-стратегічний напрям удосконалення правового регулювання соціального захисту суддів в Україні 82

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО****Х. А. Григор'єва**

Три моделі кризової державної підтримки сільського господарства: правовий досвід України 87

Ю. І. Тюря

Стратегії зелених публічних закупівель у сфері міського транспорту: правові аспекти та передовий європейський досвід 93

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****М. М. Лотоцький**

Критика концепту земельно-правової відповідальності 100

Ж. В. Мандриченко

Адміністративно-правова аксіологія та конституційна аксіологія: до питання порівняності 107

М. І. Сідор, І. І. Омельченко

Бюджетна система України в сучасних умовах 112

Б. П. Сірко

Адміністративно-правова характеристика структури, повноважень та відповідальності Міністерства внутрішніх справ України 120

Д. М. Степанов

Поняття та зміст публічного адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні 125

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО****С. І. Марко**

Характеристика типових способів незаконного видобування бурштину в Україні 130

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ****Ю. М. Глушко**

Сутність і зміст арешту майна у кримінальному провадженні 135

Д. В. Козарійчук

Вказівки прокурора у кримінальному провадженні 140

Є. П. Плохута

Суб'єктивні ознаки хуліганства: загальна характеристика 145

О. О. Торбас, В. А. Завтур

«Намібійські винятки» Міжнародного суду ООН у сфері кримінальної юстиції: проблеми застосовності 149

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО***А. В. Гордієнко***

Авіаційна безпека повітряного простору: окремі питання державної політики
та досвід зарубіжних країн..... 155

П. П. Латковський, О. Т. Волощук

Гібридна війна та її вплив на податкову систему країни 160

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; HISTORY AND POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES

Melnyk V. M. The creation of the Eastern and Western “parts” of the Roman Empire in 364 AD: theoretical basis and consequences of Valentinian and Valens imperial diarchy	3
---	---

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

Kozyr D. V. Theoretical and methodological approaches to constitutional problems of local democracy	11
Kozmina Yu. H., Murtishcheva A. O. Experience of the selected European countries in implementing gender equality and preventing discrimination in the public service.....	16
Khalilov A. The concept and essence of the principle of subsidiarity in the field of constitutional law in the Republic of Azerbaijan	21
Yurikov O. O. Peculiarities of the introduction of electronic democracy in the de-occupied territories.....	25

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE; FAMILY LAW; INTERNATIONAL PRIVATE LAW

Bohatchuk D. P. Intellectual property law to protect artificial intelligence systems against adversarial attacks in light of the purposes of intellectual property law	30
Zakopai A. R. Regarding the definition of the term “legal dispute”	35
Krasutskyi V. V. Problematic issues of legal regulation of the inventory of the bankrupt’s property	39
Petrenko N. D. A fine as a form of liability for contempt of court in the UK	45
Puchkovska I. Y. Enforcement of creditor’s rights under guarantee – a method of self-defense in contractual relations	51

ECONOMIC LAW, ECONOMIC PROCEDURE LAW

Vozniakovska K. A. Regarding the issue of lending to small and medium-sized businesses in Ukraine: new rules	56
Kirina L. I. State regulation and control in the field of health protection and sanitary and epidemiological well-being of the urban population	62
Kurepina O. Yu. Vertical type legal instruments in promoting the achievement of environmental and social goals of the legal regime stimulating economic activities	68
Nesterov H. H. Regulatory activity as a determinant of effective exercise of organizational and economic powers by local self-government bodies.....	75

EMPLOYMENT LAW; SOCIAL SECURITY LAW

- Barsuk M. A.**
Conceptual and strategic direction for improving the legal regulation of social protection of judges in Ukraine 82

LAND LAW; AGRICULTURAL LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL RESOURCES LAW

- Hryhorieva K. A.**
Three models of crisis state support of agriculture: the legal experience of Ukraine 87
- Tiuria Yu. I.**
Strategies of green public procurement in urban transport: legal aspects and cutting-edge European experience 93

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

- Lototskii M. M.**
Criticism of the concept of land-legal responsibility 100
- Mandrychenko Zh. V.**
Administrative-legal axiology and constitutional axiology: on the question of comparison 107
- Sidor M. I., Omelchenko I. I.**
The budget system of Ukraine in modern conditions 112
- Sirko B. P.**
Administrative and legal characteristics of the structure, powers and responsibilities of the Ministry of Internal Affairs 120
- Stepanov D. M.**
Concept and content of public administration manufacturing of chemical substances and chemical products in Ukraine 125

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

- Marko S. I.**
Characteristics of typical methods of illegal amber mining in Ukraine 130

CRIMINAL PROCEDURE AND FORENSIC SCIENCE; FORENSIC ANALYSIS; OPERATIVE INVESTIGATIVE ACTIVITY

- Hlushko Yu. M.**
Essence and content of seizure of property in criminal proceedings 135
- Kozariichuk D. V.**
The prosecutor's instructions in criminal proceedings 140
- Plokhuta Ye. P.**
Subjective signs of hooliganism: general characteristics 145
- Torbis O. O., Zavtur V. A.**
"Namibia exceptions" of the UN International Court of Justice in the field of criminal justice: problems of applicability 149

INTERNATIONAL LAW

Hordiienko A. V.

Aviation security of the air space: certain issues of state policy and experience
of foreign countries 155

Latkovskiy P. P., Voloshchuk O. T.

Hybrid war and its impact on the tax system of the country 160

JURIS EUROPENSIS SCIENTIA

науковий журнал

Випуск 1/2024

Виходить шість разів на рік

Українською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – М. Михальченко

**Підписано до друку 19.03.2024 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 20,87. ум. друк. арк. 12,79.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 0524/378.**

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 7623 від 22.06.2022 р.)
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1.
Тел. +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua